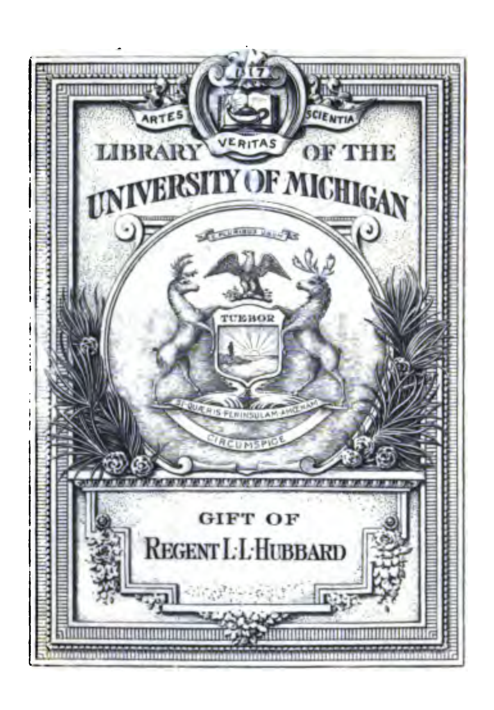




1817
ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
TUEBOR
SI QUÆRIS PENINSULAM AMŒNAM
CIRCUMSPICE
GIFT OF
REGENT L. L. HUBBARD



ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
TUEBOR
CIRCUMSPICE
GIFT OF
REGENT L·L·HUBBARD



BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
publiée sous la direction de

Max BOUCARD
Maître des Requêtes
au Conseil d'État

Gaston JÈZE
Chargé de Cours à la Faculté de Droit
de l'Université d'Aix-Marseille



LE

GOUVERNEMENT CONGRESSIONNEL

ÉTUDE SUR LA POLITIQUE AMÉRICAINE

PAR

Woodrow WILSON

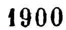
AGRÉGÉ D'HISTOIRE
JOHNS HOPKINS UNIVERSITY

Traduit sur la 13e édition américaine

Avec une Préface de

M. le Sénateur Wallon

PARIS
V. GIARD & E. BRIÈRE
Libraires-Éditeurs
16, RUE SOUFFLOT, 16



1900



BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
publiée sous la direction de



Max BOUCARD
Maître des Requêtes
au Conseil d'État

Gaston JÈZE
Chargé de Cours à la Faculté de Droit
de l'Université d'Aix-Marseille

LE

GOUVERNEMENT
CONGRESSIONNEL

ÉTUDE SUR LA POLITIQUE AMÉRICAINE

PAR

Woodrow WILSON

AGRÉGÉ D'HISTOIRE
JOHNS HOPKINS UNIVERSITY

Traduit sur la 13e édition américaine

Avec une Préface de
M. le Sénateur Wallon

PARIS
V. GIARD & E. BRIÈRE
Libraires-Éditeurs
16, RUE SOUFFLOT, 16

1900

LE

GOUVERNEMENT CONGRESSIONNEL

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
publiée sous la direction de

Max BOUCARD
Maître des Requêtes
au Conseil d'État

Gaston JÈZE
Chargé de Cours à la Faculté de Droit
de l'Université d'Aix-Marseille

LE

GOUVERNEMENT

CONGRESSIONNEL

ÉTUDE SUR LA POLITIQUE AMÉRICAINE

PAR

Woodrow WILSON

AGRÉGÉ D'HISTOIRE
JOHNS HOPKINS UNIVERSITY

Traduit sur la 13e édition américaine
revue par l'auteur
Avec une Préface de
M. Henri Wallon
Sénateur
Membre de l'Institut

PARIS
V. GIARD & E. BRIÈRE
Libraires-Éditeurs
16, RUE SOUFFLOT, 16

1900

A

SON PÈRE

au guide patient de sa jeunesse;
à l'aimable compagnon de son âge mûr;
à son meilleur maître
et à son plus indulgent critique,

*Ce livre est affectueusement dédié
par l'auteur.*

W. W.

TABLE DES MATIÈRES

Préface de M. Henri Wallon IX
Préface de l'édition française de M. Wilson . . XXIII
Préface de l'édition américaine 1
I. — Introduction. 5
II. — La Chambre des Représentants. 66
III. — La Chambre des Représentants; revenus et subsides 144
IV. — Le Sénat 211
V. — L'Exécutif 261
VI. — Conclusion 351
Table analytique 357

PRÉFACE

Dans sa préface au 1er volume de la *Bibliothèque internationale du Droit public* publiée sous la direction de MM. Max Boucard et Gaston Jèze (le *Gouvernement parlementaire en Angleterre*, par A. Todd), M. Casimir Perier a signalé, avec juste raison, l'importance politique de cette entreprise. Si l'on veut rechercher la meilleure forme de gouvernement, non pas seulement en théorie, mais en pratique, il est bon de s'éclairer des expériences déjà faites, dans les diverses nations qui offrent un champ convenable aux études de législation comparée. Au point de vue parlementaire, l'Angleterre devait tenir le premier rang : car c'est chez elle que cette forme de gouvernement a pris naissance et qu'elle s'est

développée, transformée depuis la grande Charte, ou du moins depuis la *Déclaration des Droits.* C'est de ses exemples que se sont inspirés les États qui ont aujourd'hui adopté ce régime, avec les différences résultant de leurs origines, de leur histoire, de leur position et de leurs mœurs. Après l'Angleterre, on devait attendre les États-Unis d'Amérique, issus de l'Angleterre et affranchis de sa domination avec le concours de la France ; et les éditeurs de cette collection avaient une raison toute spéciale pour l'offrir, en second lieu, au public français ; c'est que les États-Unis ont avec la France cette affinité de plus : tandis, en effet, que l'Angleterre, à travers ses révolutions, est restée monarchique, la France, à l'exemple des États-Unis, est devenue République. Elle a, comme les États-Unis, son président élu pour un temps limité, elle a deux Chambres, une Chambre de représentants et un Sénat; mais là s'arrêtent les ressemblances, et les différences sont profondes. Elles ne tiennent pas seulement à la diversité des races, elles tiennent au mode de formation des deux nationalités. En France, c'est la royauté qui a fait l'unité de la nation : royauté procédant de la loi des Francs, sous Clovis, et de l'Empire romain comme de la

royauté franque, sous Charlemagne ; effacée pendant un temps par la féodalité, mais prévalant à la fin, grâce à la suprématie qu'elle tenait de son titre et ramenant sans défaillance toutes les parties de la Gaule à l'unité nationale, œuvre capitale, maintenue et fortifiée par la Révolution. En Amérique, ce sont des colonies, formées indépendamment les unes des autres, qui, s'affranchissant du joug de la métropole et associées dans la lutte après la victoire, se sont constituées en nation.

C'est de là que part le livre de M. W. Wilson.

L'objet de ces essais, dit-il, n'est pas de présenter d'une manière complète la critique du gouvernement des États-Unis ; il est simplement de mettre en relief les traits les plus caractéristiques de la pratique du système fédéral. Prenant le Congrès comme le pouvoir central et prédominant du système, l'objet de ces essais est d'illustrer tout ce qui touche au Congrès.

Il faut pourtant que le lecteur se rappelle ce que l'auteur suppose trop bien connu, je veux dire quelles sont les différentes pièces de la machine dont il se propose d'apprécier le jeu dans son livre :

Pouvoir législatif attribué à un congrès qui se compose d'un Sénat et d'une Chambre des représentants : la Chambre des représentants nommée pour deux ans, en nombre déterminé pour chaque État ; le Sénat comptant deux sénateurs par chaque État et renouvelable par tiers tous les deux ans ;

Pouvoir exécutif confié à un Président, nommé pour quatre ans en même temps qu'un Vice-Président, son remplaçant de droit en cas de destitution, de démission ou de mort.

On aimerait à suivre, d'étape en étape, les évolutions qu'a subies en réalité la constitution américaine depuis qu'elle a été signée le 17 septembre 1787, M. Wilson, je l'ai dit, ne le fait pas : il s'attache surtout à la juger telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui. Disons qu'il n'en pense pas tout le bien possible ; et je ne sais si le lecteur français trouvera dans ce tableau des traits applicables à la réforme de notre Constitution. Une Chambre des représentants, divisée en grands comités qui sont comme autant de petites législatures menées par leurs *leaders* (p. 113), une Chambre où la discussion est étranglée par un règlement draconien (p. 122), où les bills n'ont chance de passer que par des suspensions du rè-

glement obtenues presque subrepticement à la dernière heure (p. 123) ! et qui est-ce qui crée ces comités presque souverains ? Est-ce le vote de la Chambre tout entière ? Est-ce au moins le sort ? non : c'est le *Speaker* ou président de la Chambre, homme de parti, et il les compose absolument comme il le veut (p. 158) ! Nos réformateurs qui songent aux comités de la Convention ne prendront assurément pas modèle sur ces comités d'Amérique, ils ne prendront pas non plus modèle sur le Sénat des États-Unis, pour réformer notre Sénat qu'ils attaquent dans les projets de revision, comme empiétant sur les droits de la Chambre. Qu'ils lisent cette page du présent livre.

La conduite du Sénat, quand il s'agit de bills financiers, rend inutiles les efforts laborieux de la Chambre.

Le Sénat possède, par précédent, le droit d'amendement le plus complet pour ces lois aussi bien que pour toutes les autres.

La Constitution ne dit pas dans quelle Chambre les projets de loi pour l'affectation des crédits devront être proposés d'abord. Elle dit simplement que tous les projets de loi pour la fixation des recettes doivent venir de la Chambre des représentants, et que, dans

l'examen de ces projets, le Sénat peut proposer ou accepter des amendements comme pour les autres lois (art. 1, sect. VII) ; mais « par une pratique aussi an-« cienne que le gouvernement lui-même, la préroga-« tive constitutionnelle de la Chambre a été considérée « comme s'appliquant à tous les « *general appropriation* « *bills* » et on a accordé au Sénat les droits d'amendements les plus étendus.

Dans quel esprit se feront ces amendements ?

La Chambre Haute peut y ajouter ce qu'elle veut ; elle peut s'écarter complètement des stipulations de la Chambre, et y ajouter des dispositions législatives d'un caractère tout à fait nouveau, qui changent non seulement le montant mais l'objet des dépenses, et qui font avec les matériaux que leur a envoyés la Chambre populaire des choses d'un caractère tout différent. Les *appropriation bills*, tels qu'ils sortent de la Chambre des représentants, pourvoient à des dépenses très inférieures aux crédits demandés dans les *estimates* ; quand ils reviennent du Sénat, ils proposent des crédits de plusieurs millions de plus, car cette Assemblée moins sensible a porté les dépenses presque, sinon complètement, au niveau du chiffre des *estimates*.

Comment s'en tire-t-on ?

Après avoir subi l'épreuve d'un examen rigoureux au Sénat, les *appropriation bills* reviennent à la Cham-

bre avec de nouveaux chiffres. Mais quand ils reviennent, il est trop tard pour que la Chambre les remette au creuset du Comité de la Chambre entière. Le Comité des appropriations de la Chambre n'a guère présenté ses bills avant le milieu de la session, on peut en être certain ; une fois arrivés au Sénat, ils ont été soumis au Comité correspondant; le rapport de cette Commission a été discuté avec la lenteur qui caractérise la façon de procéder de la Chambre Haute; de sorte que les derniers jours de la session ne sont pas éloignés, quand les bills sont renvoyés à la Chambre avec toutes les modifications que leur a fait subir le Sénat. La Chambre n'est guère disposée à accepter les changements importants introduits par le Sénat, mai- on n'a plus le temps d'engager une querelle avec la Chambre Haute, à moins de prendre le parti de prolonger la session jusqu'au milieu des chaleurs de l'été, ou de rejeter le bill en acceptant tous les ennuis d'une session extraordinaire. Si c'est la courte session, qui se termine, d'après la Constitution, le 4 mars, on n'a que l'alternative encore plus désagréable de laisser régler les appropriations par la nouvelle Chambre.

Il y a donc là aussi des conflits.

Voilà pourquoi il est d'usage de régler ces conflits au moyen d'une conférence entre les deux Chambres. La Chambre rejette les amendements du Sénat sans les lire ; le Sénat refuse énergiquement de céder ; il s'ensuit une conférence dirigée par une Commission

de trois membres de chaque Chambre ; on arrive à un compromis en amalgamant des propositions contraires, de façon à ne donner la victoire à aucun des deux partis... (p. 171-174).

Quant au Pouvoir exécutif, nous offre-t-il plus d'exemples à suivre, soit dans l'élection du président, soit dans l'exercice de ses droits.

Pour l'élection du Président rappelons encore ce que M. Wilson n'avait pas à apprendre à ses concitoyens, mais ce qu'un lecteur français doit savoir.

Chaque État nomme un nombre d'électeurs égal à la totalité des sénateurs et des députés qu'il a le droit d'envoyer au Congrès. Ce corps électoral nomme tout à la fois et le Président et le Vice-Président qui n'est, comme on vient de le voir, que sa doublure, un *en-cas*, mais qui, du vivant du Président, a pourtant un rôle : il préside le Sénat. Le vote se fait distinctement pour chacun d'eux dans chaque État, et les deux listes contenant tous les noms, avec indication des suffrages obtenus, sont envoyées au siège du gouvernement. Si l'un des candidats obtient pour la présidence la majorité absolue, il est proclamé Président ; sinon, la Chambre des dé-

putés choisit immédiatement au scrutin parmi les trois qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages ; mais dans ce choix du Président fait à la Chambre, les votes sont pris par État, la représentation de chaque État n'ayant qu'un seul vote. Les deux tiers des États représentés constituent le *quorum* nécessaire pour la validité du vote ; et, le *quorum* atteint, l'élection se fait à la majorité des États.

Les rouages, convenons-en, sont un peu compliqués ; mais on y voit cet avantage ; c'est que le Collège électoral est dissous une fois la besogne faite et on estime que le Président se trouve ainsi dégagé de tous liens envers ses électeurs. Est-ce bien sûr ? car en dernier lieu l'élection peut dépendre du vote de la Chambre ; et le Président a-t-il aussi pleinement le pouvoir exécutif qu'on le prétend ? Que dire de l'intrusion du Sénat dans le Pouvoir exécutif, de ses réunions en « sessions exécutives », de la part qu'il prend non seulement à la conclusion des traités (cela en effet est bien aussi du domaine législatif) mais dans la nomination des ambassadeurs et même des fonctionnaires civils.

Le Président, dit l'auteur, n'a point de voix dans les

décisions du Sénat au sujet de ses transactions diplomatiques ou au sujet des matières pour lesquelles il le consulte ; et cependant si l'on n'a point de voix dans la décision, il n'y a pas consultation. Quand il ferme ses portes et qu'il se rend à la « session exécutive », le Sénat ferme ses portes au Président aussi bien qu'au reste du monde. Il ne peut répondre aux objections que fait le Sénat à ses déterminations que par le moyen encombrant et insuffisant d'un message, ou par les bons offices d'un sénateur qui veut bien lui offrir son concours, mais qui n'a point d'autorité. Bien souvent même le Président ne peut pas savoir quelles ont été les objections du Sénat. Il est obligé d'aborder cette Assemblée comme un domestique qui confère avec son maître et qui est naturellement plein de respect pour ce maître.

Pour les nominations l'intervention du Sénat est sans doute plus contestée.

Ce sont les nominations, dit l'auteur, qui amènent le plus de désaccord entre le Président et son Seigneur le Sénat (page 254).

Et il ajoute :

Quand on examine les rapports du Sénat avec les fonctions civiles et les abus qui accompagnent ces rapports, on discute une phase du gouvernement par le

Congrès qui promet d'être bientôt un simple souvenir historique (p. 256).

Il faut dire d'ailleurs que cette pratique ne résulte pas de la Constitution, c'est une des évolutions abusives qu'elle a subies et sur laquelle on peut revenir.

Mais le Sénat, à qui l'auteur reproche d'être « le seigneur du Président, n'a-t-il pas pour Président le Vice-Président des États-Unis », que fait ce membre du Pouvoir exécutif à la tête du plus haut organe du corps législatif?

Il ne serait pas convenable, sans doute, dit l'auteur, de ne pas dire un mot du Président du Sénat dans une étude sur le Sénat; et cependant il y a très peu de chose à dire du Vice-Président des Etats-Unis. Sa position est extraordinairement insignifiante et très incertaine. En apparence et strictement parlant, il ne fait point partie de la législature — il n'en est évidemment pas membre — et cependant ce n'est pas non plus un fonctionnaire de l'Exécutif... C'est simplement un fonctionnaire judiciaire chargé de régler les actes d'une Assemblée dont les réglements ont été faits sans son avis et ne sont point changés d'après son avis.

Et il conclut:

Ce qu'il y a de plus embarrassant dans l'examen de

ses fonctions, c'est qu'en montrant qu'il y a peu de chose à dire sur son compte, on a évidemment dit tout ce qu'il y a à dire (p. 259, 260).

Dans cet examen critique des pouvoirs publics aux État-Unis comme ils sont aujourd'hui, ce que l'auteur a surtout devant les yeux, c'est la Constitution de l'Angleterre, non pas dans sa totalité : La Constitution de l'Angleterre, défalcation faite de la royauté et des lords ! Son idéal, c'est la Chambre des communes avec un ministère formé selon l'esprit qui y domine ; la Chambre des communes c'est le Congrès comme il le veut, et le ministère un vrai comité de gouvernement ; les deux réunis réalisent pour lui le Gouvernement congressionnel. Le *Gouvernement congressionnel* c'est le titre de son ouvrage et l'objet de ses vœux. Mais ce Gouvernement congressionnel, c'est dans nos souvenirs le Gouvernement Conventionnel : la Convention, en Amérique, tempérée il est vrai par le fédéralisme, chez nous la Convention avec son comité de salut public ; nous sommes payés pour n'y plus revenir. Quant au présent, ni le Pouvoir législatif en France, partagé, à titre égal, entre deux Chambres issues, quoique par deux modes diffé-

rents, d'un même suffrage, ni le pouvoir exécutif qui a toutes les prérogatives d'une monarchie constitutionnelle n'ont rien à envier au système américain, à une condition pourtant,c'est que les deux Chambres sachent se maintenir dans les limites respectives de leurs droits et le Président de la République user du sien ; quoiqu'il en soit des projets de décentralisation que l'on agite aujourd'hui, il est certain qu'on n'ira pas en France jusqu'à reconstituer nos anciennes provinces en donnant à chacune d'elle une législature qui lui soit propre ; et quant à l'élection du Président, il me paraît douteux qu'un système qui, en Amérique, met tout le pays en agitation pendant toute une année, un an sur quatre, soit jugé préférable au procédé qui, chez nous, peut réduire la crise à une seule journée tous les sept ans.

En somme, tout n'est pas à imiter dans le tableau que nous présente l'auteur, ni à recommander dans les tendances qu'il manifeste ; mais indépendamment des renseignements précieux qu'il nous fournit, il nous donne un bon exemple à suivre : c'est de faire, comme il le fait pour l'Amérique, l'examen impartial de notre propre état. Voyons d'où vient le mal dont nous souf-

frons, s'il résulte de notre Constitution même ou de la façon dont on la pratique ; notre Constitution, par les facilités qu'elle offre à la révision, comporte toutes les réformes ; l'examen que M. Wilson nous suggère nous montrera si c'est elle que nous devons réformer.

HENRI WALLON
Sénateur,
Membre de l'Institut.

PRÉFACE DE L'ÉDITION FRANÇAISE

C'est pour moi une grande satisfaction que ce petit livre soit placé entre les mains intelligentes des lecteurs français, et je crois avoir raison d'être reconnaissant à MM. Boucard et Jèze des soins attentifs qu'ils ont donnés à la traduction.

Il y a, toutefois, quelques points sur lesquels je désire appeler l'attention de mes lecteurs français. Je les prie de se souvenir que ce livre a été écrit pendant les années 1883 et 1884; qu'il décrit un système vivant, qui, comme tout ce qui est vivant, se modifie sans cesse, soit dans la forme, soit dans le fond; dès lors, la description qu'il contient du gouvernement des Etats-Unis n'est pas, aujourd'hui, tout à fait ce qu'elle était le jour où le livre fut écrit.

D'ailleurs, ceci est plus remarquable dans les points de détail que dans les matières essentielles. Ainsi, aujourd'hui, il y a trois cent cinquante-sept membres à la Chambre des Représentants, alors qu'en 1884 il y en avait trois cent vingt-cinq. Et ce nombre sera, sans doute, augmenté après le remaniement de la représentation qui suivra le recensement de la présente année. — De même, le nombre des comités dans le Sénat et dans la Chambre va, sans cesse, en croissant. Il y en a maintenant exactement soixante à la Chambre et plus de quarante au Sénat. On a encore augmenté, à la Chambre, le nombre des comités de « dépense », grâce à la subdivision partielle du comité des appropriations. Bien que le nombre des comités, qui exercent un contrôle nominal sur les finances du pays, soit plus grand que jamais, la tendance est, somme toute, à concentrer tout ce qu'il y a d'essentiel en cette matière entre les mains des principaux comités qui sont si souvent mentionnés dans le cours de cet ouvrage. Aujourd'hui, les comités de vérification des divers départements exécutifs n'ont guère, la plupart du temps, exercé qu'un contrôle nominal sur les matières qui leur sont confiées.

Depuis que ce livre a été écrit, on a abrogé le *Tenure of office Act*, dont l'objet était de restreindre les pouvoirs du Président en ce qui touche la révocation des fonctionnaires. Même avant son abrogation, cet Act, en fait, était sans valeur pratique depuis le temps du Président Johnson, contre qui il avait été dirigé. Je n'ai pas attaché une importance assez grande à ce fait, lorsque, dans un ou deux passages de ce livre, j'ai fait allusion à cet Act.

De même, j'estime aujourd'hui que je n'ài pas suffisamment mis en relief les pouvoirs du Secrétaire du Trésor. Quoique très étroitement lié, guidé et limité par la loi, son pouvoir a eu, en général, dans l'histoire financière du pays, une influence très grande. A différentes reprises, depuis la publication de ce livre, le pays a été témoin de l'action décisive et très salutaire que le Secrétaire du Trésor a exercée sur le marché financier, grâce à l'autorité dont il est investi en ce qui concerne l'émission d'obligations du Gouvernement et grâce au contrôle qu'il a sur l'emploi des fonds du Trésor. Mais, en ces matières, c'est un pouvoir d'affaire (business power) plutôt qu'une influence politique dont il a fait usage. Il a soutenu les marchés comme un banquier l'aurait fait. Il n'a pas changé

la politique du Gouvernement; il a simplement pris des mesures pour faciliter la circulation monétaire. C'est pour cela que le pays préfère voir, à la tête du Trésor, un banquier expérimenté, comme M. Gage, qu'un politicien expérimenté.

Mais ce sont là des points de détail. Ils ne modifient pas sensiblement la marche générale du raisonnement. Il y a aussi des points substantiels dont je dois parler.

Je ne sais pas si aujourd'hui je dirais, avec autant de confiance qu'en 1884, que le Sénat des États-Unis représente fidèlement les divers éléments qui composent la nation et qu'il est bien constitué pour jouer le rôle d'une Chambre modératrice et d'une Assemblée de revision prudente et normalement établie. — Certains intérêts qui lui sont confiés ont acquis ici une importance bien plus formidable que celles qu'ils avaient il y a 16 ans. En outre, il semble qu'il y ait une tendance à faire du Sénat, non plus une simple Chambre des représentants, plus petite et plus sage, mais un corps de directeurs (managers) politiques habiles, les « bosses » des divers Etats. — Jusqu'à présent, ces traits de la vie du Sénat peuvent être temporaires, et peuvent être facilement exagérés. Nous ne savons pas encore s'ils domineront.

Un point plus important — tout au moins plus visible et plus tangible — c'est la cohésion apparente et progressive de la Chambre des Représentants. Le pouvoir du *Speaker* a, dans ces dernières années, pris une nouvelle tournure. Aujourd'hui, on attend du Speaker qu'il dirige la marche entière des débats à la Chambre — sinon tout seul, du moins par l'intermédiaire du comité de Règlement. Ce comité a pour mission de formuler ou de reviser les règlements permanents de l'assemblée, non seulement pour assurer l'expédition de ses affaires, mais aussi pour surveiller le cours de son action journalière et pratiquement pour régler son ordre du jour. Le Speaker est le Président de ce comité qui comprend cinq membres ; mais le Speaker et les deux membres du comité, qui représentent la majorité de la Chambre, dirigent l'action de ce comité et l'on admet que cette action gouverne la Chambre. En réalité, le comité trace le programme entier des affaires et assigne aux mesures à prendre leur tour de discussion toutes les fois que l'occasion s'en présente. Il est en train de devenir une sorte de ministère dirigeant, avec cette réserve que,comme tous les comités,il agit en secret. De plus, le Speaker se charge aujourd'hui de déter-

miner à l'avance, sur la demande qui lui en est faite, les mesures que les membres seront autorisés à soumettre à l'attention de la Chambre, celles qu'il leur permettra de présenter, en dehors de l'ordre régulier déterminé par les règlements et par le comité des règlements.

En apparence, ceci a pour résultat de créer ouvertement au sein de la Chambre — du moins en germe — la fonction de *leader*. Le pays commence à comprendre que le *Speaker* et le comité des règlements doit, à un haut degré, porter la responsabilité du succès ou de l'échec d'une session. — Le *Caucus* congressionnel passe un peu à l'arrière-plan.

Il n'est plus guère nécessaire de le convoquer, que lorsque la majorité, à laquelle le *Speaker* commande, se montre impatiente ou regimbe contre la direction du comité des règlements. Toutefois, cette fonction nouvelle de *leader*, comme tout ce qui se rattache au Gouvernement par les comités, a un caractère secret. Ce n'est point une direction franche, avouée, affirmée au cours des débats, offerte aux yeux et à l'esprit critique du pays. — De plus, elle ne donne de cohésion qu'à la Chambre seule ; elle ne concerne pas le Sénat. Cette direction ne se fait sentir qu'à

la Chambre ; or, d'après la véritable nature des choses, il y a, à la Chambre, moins de chance de voir s'établir une responsabilité sérieuse et effective. Il n'y a, à la vérité, qu'une ressemblance partielle et très éloignée avec la direction responsable d'un parti.

La modification, de beaucoup la plus importante à noter, c'est l'influence exercée sur la Présidence par la guerre espagnole de 1898. La conséquence la plus frappante de cette guerre a été l'entrée inattendue des Etats-Unis dans les affaires extérieures et dans le gouvernement de territoires éloignés. Et ceci a considérablement favorisé, pour le Président, l'occasion d'établir la fonction de *leader*. Lorsque les affaires extérieures tiennent une place importante dans la politique d'une nation, nécessairement l'Exécutif dirige les affaires d'importance. Incontestablement, le Président des Etats-Unis est aujourd'hui à la tête des affaires comme aucun Président ne l'a été depuis le premier quart du XIXe siècle, lorsqu'il fallait tout d'abord régler les relations extérieures du pays. Il ne faut pas s'étonner aujourd'hui si les discours du Président sont imprimés et lus mot par mot. — De son choix, de son caractère, de son expérience dépendent quelques-unes des solutions les

plus importantes de l'avenir. Le gouvernement des dépendances sera largement dans ses mains. Des choses intéressantes peuvent découler des changements qui ont donné au Président la direction et l'initiative effective.

Il y a plus. De nouvelles récompenses, dans le service public, attireront de nouveaux talents dans les rangs de notre administration. La nation peut acquérir un meilleur service civil, par cela même que se fera sévèrement sentir la nécessité d'en avoir un plein d'énergie, si des fautes grossières doivent être évitées.

Je ne veux pas terminer sans parler des allusions très superficielles et imparfaites que j'ai faites, dans ce livre, à la Chambre française des députés. Je prie le lecteur de vouloir bien observer que j'en parle, non pour en faire la description, mais uniquement à titre d'illustration. Il se peut même que je m'en sois mieux servi à titre d'illustration. — La grande Commission du Budget de la Chambre des députés présente, avec notre propre système de Comités, maints points de ressemblance, aussi bien en ce qui touche l'irresponsabilité et l'éparpillement du pouvoir, qu'en d'autres points également remarquables. Mais après tout, il est plus sûr, pour un écrivain,

de se renfermer dans ce qu'il comprend le mieux, les affaires et la politique de son propre pays.

WOODROW WILSON.

Princeton University,
14 juillet 1900.

PRÉFACE DE L'ÉDITION AMÉRICAINE

—

L'objet de ces essais n'est pas de présenter d'une manière complète la critique du gouvernement des Etats-Unis ; il est simplement de mettre en relief les traits les plus caractéristiques de la pratique du système fédéral. — Prenant le Congrès comme le pouvoir central et prédominant du système, l'objet de ces essais est d'illustrer tout ce qui touche au Congrès. Tout le monde a vu, et des critiques sans nombre ont dit que la forme de notre gouvernement est particulière, qu'elle possède un caractère tout à fait propre ; mais il est bien certain que très peu ont vu justement en quoi cette forme diffère le plus essentiellement des autres gouvernements du monde. Il y a eu et il existe encore d'autres systèmes fédéraux entièrement semblables ; on aurait trouvé difficilement un principe législatif ou administratif de notre Cons-

titution qui fût nouveau, même au jour où celle-ci fut élaborée. C'est notre *mécanisme* législatif et administratif qui fait de notre gouvernement une chose essentiellement différente de tous les autres grands systèmes de gouvernement. Le contraste le plus frappant dans la politique moderne, c'est celui qui existe non pas entre le gouvernement présidentiel et le gouvernement monarchique, mais entre le gouvernement congressionnel et le gouvernement parlementaire. — Le gouvernement congressionnel, c'est le gouvernement par les Comités ; le gouvernement parlementaire, c'est le gouvernement par un Cabinet de Ministres responsables. Ce sont les deux types principaux qui se présentent aujourd'hui à l'étude des publicistes : le 1er type, c'est l'administration par des agents exécutifs à moitié indépendants, qui obéissent aux ordres d'une législature, vis-à-vis de laquelle ils ne sont pas responsables ; le 2e, c'est l'administration par des agents exécutifs qui sont les leaders reconnus et les serviteurs responsables d'une législature virtuellement souveraine en toutes choses. C'est pourquoi, mon principal désir dans ces essais a été de montrer le plus clairement possible le contraste qu'il y a entre ces deux types de gouvernement ; et de mettre en pleine lumière les

conditions actuelles de l'administration fédérale. En résumé, ce que je présente au public, ce n'est pas un commentaire, c'est un exposé des faits principaux qui peuvent être la source de réflexions pratiques.

WOODROW WILSON.

LE GOUVERNEMENT CONGRESSIONNEL

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

Les lois ne font que peu de chose : Organisez le gouvernement comme vous le voudrez ; à coup sûr, pour la plus grande partie, ce gouvernement dépendra de l'exercice des pouvoirs qui sont généralement laissés à la prudence et à l'intégrité des ministres d'Etat. Et même, c'est d'eux que dépendent toute l'utilité et toute la puissance des lois. Sans eux, notre république n'est qu'un plan sur du papier ; ce n'est pas une organisation vivante, agissante, effective. — *Burke.*

La grande erreur des publicistes est de s'attacher trop étroitement aux formes du système d'Etat qu'ils ont à expliquer ou à examiner. Ils s'arrêtent à l'anatomie de nos institutions ; ils ne pénètrent pas le secret de leur fonctionnement. — *John Morley.*

Il semble qu'une fortune très capricieuse ait présidé à l'histoire de la Constitution des Etats-Unis, puisque cette grande charte fédérale a été alternativement violée par ses amis et défendue par

ses ennemis. Son établissement d'abord fut obtenu laborieusement : elle triompha difficilement des forces vigoureuses d'opposition qui se trouvaient liguées contre elle. Pendant que son adoption était en discussion, les voix de la critique furent nombreuses et pleines d'autorité, les voix de l'opposition bruyantes et d'une étendue menaçante : et finalement les Fédéralistes ne l'emportèrent qu'à force de luttes pénibles contre des ennemis formidables à la fois en nombre et en habileté. Mais la victoire fut complète, remarquablement complète. Une fois établi, le nouveau gouvernement n'eut à craindre que le zèle de ses amis. En réalité, après son organisation, on n'entendit plus parler que fort peu du parti de l'opposition ; il disparut si totalement de la politique que l'on est porté à penser, en se reportant à l'histoire des partis de cette époque, qu'il doit avoir été non seulement conquis, mais aussi converti. Il y eut un consentement presque universel au nouvel ordre de choses. Tout le monde ne se déclara pas Fédéraliste, mais tout le monde se conforma à la pratique fédéraliste. Il y eut naturellement des jalousies et des brouilles dans le nouveau Congrès de l'Union, il n'y eut pas de plan de parti, et les divergences qui, constamment, préparèrent et firent éclater des orages dans le premier cabinet de Washington eurent un caractère personnel plutôt que politique. Si Hamilton et Jefferson se séparaient

l'un de l'autre, ce n'est pas tant parce qu'ils avaient été l'un un ami ardent, l'autre un tiède partisan de la Constitution ; c'est plutôt parce qu'ils étaient si différents de caractère et d'inclinations qu'ils eussent été amenés à se diviser et à en venir à couteaux tirés partout où, de quelque façon, ils se seraient trouvés en contact. L'un avait hérité d'un sang chaud et d'une sagacité audacieuse, tandis que, chez l'autre, une philosophie négative coulait naturellement à travers des veines froides. Ils n'étaient pas faits pour être compagnons.

Il y eut moins d'antagonisme dans le Congrès, cependant, que dans le Cabinet ; et, dans aucune des controverses qui s'élevèrent, il n'apparut de dispositions sérieuses à critiquer la Constitution elle-même. Nul ne proféra la menace d'un refus de soumission, bien que ne tarda pas à se manifester un sentiment tendant à limiter l'obéissance à la lettre seule des nouveaux commandements, et à condamner toute tentative faite en vue d'exécuter ce qui n'était pas clairement énoncé dans les tables de la loi. Il fut reconnu qu'il n'était plus de saison de parler contre la Constitution ; mais tous les hommes ne pouvaient pas être d'un même esprit, et les partis politiques commencèrent à se former dans le sein des écoles antagonistes dont l'objet était l'interprétation de la Constitution. Là s'élevèrent aussitôt deux sectes rivales de Pharisiens politiques,

chacune professant une orthodoxie plus parfaite et affectant une plus grande « innocence cérémonielle » que l'autre secte. Les hommes mêmes qui avaient combattu avec force et puissance l'adoption de la Constitution devinrent, avec la nouvelle division des partis, ses champions, en se posant comme les partisans d'une interprétation stricte, rigide et littérale.

En cela, ils étaient assez conséquents, car il était tout à fait naturel que leur crainte momentanée d'un gouvernement central puissant se changeât en la terreur d'une extension plus large encore des pouvoirs de ce gouvernement, par une interprétation trop lâche de sa charte ; mais ce que je veux faire ressortir, ce ne sont pas les motifs ou la politique de la conduite des partis, mais le fait que l'opposition à la Constitution, en tant que Constitution, cessa presque immédiatement après qu'elle eût été adoptée ; et non seulement elle cessa, mais elle fit place à un culte irraisonné et presque aveugle pour ses principes, pour ce système délicat de dualisme en la souveraineté, et pour ce plan compliqué d'administration dualiste qu'elle établissait. L'admiration pour ce corps de lois jadis tant discuté devint la grande vogue, et la critique fut arrêtée. Dès le début, et même jusqu'à l'époque qui précède immédiatement la guerre, le plan général de la Constitution ne reçut aucun défi, la nullification elle-même ne porta pas toujours son vrai manteau qui était la souverai-

neté des Etats indépendants ; souvent, elle se déguisa sous la forme d'un droit constitutionnel ; et les politiques les plus violentes eurent soin de se montrer pleines de déférences, tout au moins en la forme, pour la vénérable loi fondamentale. Le droit divin des rois ne parcourut jamais une carrière plus brillante que cette prérogative incontestée de la Constitution de recevoir l'hommage de tous. La conviction que nos institutions étaient les meilleures au monde, bien plus, le modèle auquel tous les Etats civilisés devaient se conformer tôt ou tard, ne put être ébranlée par les rires des critiques étrangers, ni nous être arrachée par les secousses les plus rudes du système.

Maintenant, il n'y a naturellement rien dans tout ceci qui soit inexplicable, ni même remarquable : chacun peut en voir les raisons et les avantages, sans aller les chercher bien loin ; mais le point qu'il est intéressant de noter est que, nous autres, de la génération présente, sommes dans la première période de la critique libre, à haute voix, sans contrainte. Nous sommes les premiers Américains qui entendions nos propres concitoyens se demander si la Constitution est encore appropriée aux buts qu'elle devait servir ; les premiers, qui concevions des doutes sérieux sur la supériorité de nos institutions comparées aux systèmes d'Europe ; les premiers, qui pensions à remodeler la machine administrative du gouvernement fédéral et à imposer de

nouvelles formes de responsabilité au Congrès.

L'explication évidente de ce changement d'attitude envers la Constitution est que le rude choc de la guerre et les développements subséquents de la politique nous ont appris qu'il y a eu une grande altération dans les conditions du gouvernement ; que les freins et les contrepoids qui jadis existaient ne sont plus effectifs ; et que nous vivons réellement sous une Constitution essentiellement différente de ce que nous avons si longtemps vénéré comme notre propriété particulière et incomparable. Bref, ce gouvernement modèle n'est plus conforme à son type d'origine. Pendant que nous le mettions à l'abri de la critique, il a glissé de nos mains. La noble charte fondamentale qui nous fut donnée par la Convention de 1787 est encore notre Constitution ; mais elle est aujourd'hui notre *forme de gouvernement*, plutôt de nom que de fait ; la forme de la Constitution consiste en balances idéales, délicatement mises en équilibre, tandis que la forme actuelle de notre gouvernement présent est simplement un système de suprématie du Congrès. La législation nationale, naturellement, tire sa force, aujourd'hui comme au début, de l'autorité de la Constitution ; mais il serait aisé de compter par vingtaines les acts du Congrès, qu'on ne peut, en aucune façon, concilier avec la théorie évidente de ce grand instrument. Nous continuons à penser, il est vrai, selon les formules cons-

titutionnelles longtemps acceptées, et il est encore politiquement hétérodoxe de se départir, dans les graves discussions, de la phraséologie du vieux temps; mais il est clair, pour ceux qui les examinent, que la plupart des opinions communément reçues, au sujet des contrepoids de la Constitution fédérale et de l'organisation administrative, sont de plusieurs années en arrière des pratiques actuelles du gouvernement à Washington, et que nous sommes plus éloignés, que la plupart d'entre nous ne se le figurent, de l'époque et de la politique des auteurs de la Constitution. C'est une observation banale chez les historiens que, dans le développement des Constitutions, les noms persistent beaucoup plus longtemps que les fonctions auxquelles ils étaient originairement appliqués; que les institutions subissent constamment des altérations essentielles dans leur caractère, tandis qu'elles conservent les noms qui leur furent donnés dans leur état premier; et l'histoire de notre propre Constitution n'est qu'une nouvelle illustration de ce principe universel de changement dans les institutions. Il y a eu un développement constant de la pratique législative et administrative et un accroissement continu de précédents dans la gestion des affaires fédérales, qui ont élargi la sphère et altéré les fonctions du gouvernement, sans affecter sensiblement le vocabulaire de notre langage constitutionnel. Notre système est, presque autant que celui

des Anglais, un système vivant et fécond. Il ne pousse pas, à vrai dire, ses racines aussi profondément dans le sol caché de la loi non écrite ; son pivôt, au moins, est la Constitution ; mais la Constitution n'est aujourd'hui, comme la Magna Carta et le Bill of Rights, que le centre d'un système de gouvernement bien plus considérable que le tronc d'où ses branches ont poussé ; c'est un système dont la plupart des formes n'ont que des embryons très indistincts et rudimentaires dans la substance simple de la Constitution, et qui exerce maintes fonctions tout à fait étrangères, en apparence, aux propriétés primitives de la loi fondamentale.

La Constitution elle-même n'est pas un système complet : elle ne fait que parcourir les premiers pas dans la voie de l'organisation. Elle fait un peu plus que poser des principes. Elle pourvoit aussi brièvement que possible à l'établissement d'un gouvernement ayant, à titre de branches distinctes, des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Elle investit du pouvoir exécutif un premier magistrat unique, dont elle règle soigneusement l'élection et l'inauguration, et dont elle définit les privilèges et les prérogatives avec une netteté succincte ; elle accorde, en les énumérant expressément, des pouvoirs de législation à un Congrès représentatif ; elle esquisse l'organisation des deux Chambres de ce corps et pourvoit, de façon définie, à l'élection de

ses membres, dont elle règle le nombre, en même temps qu'elle fixe les conditions de leur choix ; elle établit une Cour suprême avec un large pouvoir d'interprétation constitutionnelle, prescrivant de quelle manière les juges en seront nommés et dans quelles conditions ils rempliront leurs fonctions officielles. Ici finit l'œuvre d'organisation de la Constitution, et le fait qu'elle ne tente rien de plus est sa force principale. Pour elle, aller au delà des dispositions élémentaires serait perdre de son élasticité et de sa facilité à se faire adopter. La croissance de la nation et le développement qui résulte du système gouvernemental briseraient en deux une Constitution qui ne pourrait pas s'adapter aux conditions nouvelles d'une société en progrès. Si elle ne pouvait pas s'étendre suivant les besoins d'une époque ou d'une autre, elle devrait être rejetée et mise de côté, comme un expédient suranné; et l'on ne peut, par conséquent, pas contester que notre Constitution se soit révélée durable à cause de sa simplicité. C'est une pierre angulaire, non une construction complète; ou mieux, pour revenir à l'ancienne figure, c'est une racine, ce n'est pas une vigne parfaite.

Le fait principal de notre histoire nationale est donc que de ce vigoureux tronc ait poussé un vaste système constitutionnel, — un système qui se ramifie et s'épanouit en *statutes* et décisions judiciaires aussi bien qu'en précédents non écrits ; et l'un des

faits les plus frappants, il me semble, de notre histoire politique est que ce système n'a jamais été soumis à une critique complète et compétente de la part d'aucun de nos écrivains constitutionnels, même les plus subtils. Ils le regardent, pour ainsi dire, par derrière. Leurs pensées sont dominées, semblerait-il, par ces pages incomparables du « Fédéraliste » qui, bien qu'elles n'aient été écrites que pour influencer les votants de 1788, forment encore, avec une persistance de pouvoir étrange, le cadre de la critique constitutionnelle actuelle, éclipsant en grande partie la pratique constitutionnelle qui s'est développée depuis. La Constitution en action est manifestement quelque chose de très différent de la Constitution des livres. « Un observateur qui considérera la vivante réalité s'étonnera du contraste qu'elle présente avec la description qu'il en lira. Il verra, dans la vie, bien des choses qui ne sont pas dans les livres ; et il cherchera en vain, dans la pratique brutale, maintes élégances de la théorie littéraire(1). » C'est donc une tâche difficile pour celui qui veut aujourd'hui faire une étude pratique et critique de notre gouvernement national que d'échapper aux théories et de s'attacher aux faits, sans se laisser déconcerter par la connaissance de ce que ce gou-

(1) Ces mots sont de M. Bagehot au sujet du système constitutionnel anglais. V. sa *Constitution anglaise* (dern. édit. américaine), p. 69.

vernement se proposait d'être, ni entraîner dans des conjectures sur ce qu'il peut un jour devenir ; il doit s'efforcer de saisir ses phases actuelles et de photographier l'organisme délicat dans toutes ses parties caractéristiques, exactement tel qu'il est aujourd'hui; cette œuvre est d'autant plus ardue et d'un résultat d'autant plus incertain, qu'il faut l'entreprendre sans être guidé par aucun écrivain d'une autorité reconnue.

La première chose à se demander, dans l'examen de tout système de gouvernement, c'est naturellement, quels sont, tout d'abord, les dépositaires réels et le mécanisme essentiel du pouvoir. Il y a toujours un centre du pouvoir : où ce centre, dans ce système, est-il placé? dans quelles mains se trouve déposée l'autorité suprême, celle qui se suffit à elle-même, et par quels intermédiaires cette autorité parle-t-elle, agit-elle ? Les réponses que l'on obtient à ces questions et à d'autres analogues en consultant les manuels pleins d'autorité qui expliquent la Constitution ne sont pas satisfaisantes, surtout parce qu'elles sont contredites par des faits évidents. On dit qu'il n'y a pas de force unique, ni centrale dans notre système fédéral ; il n'y en a pas dans le système fédéral, il n'y a qu'une balance de pouvoirs et un ajustage délicat de forces agissant les unes sur les autres, comme le déclarent tous les ouvrages. Qu'en est-il, cependant, dans la conduite pratique du gouvernement fédéral ? Là, sans contredit, la force qui domine et contrôle,

la source de toute puissance motrice et de tout pouvoir régulateur, c'est le Congrès. On a passé par dessus toutes les règles délicates de restriction constitutionnelle, et même, par dessus beaucoup des larges principes de limitation constitutionnelle; un système parfaitement organisé de contrôle par le Congrès s'est établi, qui donne un violent démenti à certaines théories d'équilibre et à quelques constructions de distribution des pouvoirs, mais qui concorde parfaitement avec les faits et ne fait violence à aucun des principes de « self government » contenus dans la Constitution.

Toutefois ce fait, bien qu'assez évident, n'est pas à la surface. Il ne s'impose pas à l'observation du monde. Il circule dans les courants inférieurs du gouvernement et ne prend forme que dans les canaux intérieurs de la législation et de l'administration, qui ne sont pas exposés à la vue de tous. Là où l'on peut le discerner le plus promptement, c'est lorsque l'on compare la « théorie littéraire » de la Constitution soit avec le mécanisme actuel de la législation, particulièrement sur les points où ce mécanisme règle les relations du Congrès avec les départements exécutifs, soit avec l'attitude des Chambres vis-à-vis de la Cour Suprême en ces occasions, heureusement peu nombreuses, où le législatif et le judiciaire se sont trouvés face à face en antagonisme formel. La « théorie littéraire » est assez

nette ; les descriptions, sur le papier, de la Constitution sont familières à tout Américain. Ce qu'il y a de plus prononcé dans ces peintures, ce sont les freins et les balances théoriques du système fédéral, qu'on peut trouver décrits, même dans les ouvrages les plus récents, en termes identiques, en substance, à ceux qu'employait, en 1814, John Adams, dans sa lettre à John Taylor. « Y a-t-il, écrit M. Adams, dans l'histoire, une Constitution plus compliquée de balances que la nôtre ? En premier lieu, dix-huit Etats et quelques territoires contrebalancent le gouvernement national ; en deuxième lieu, la Chambre des représentants contrebalance le Sénat, et le Sénat contrebalance la Chambre. En troisième lieu, l'autorité exécutive contrebalance, dans une certaine mesure, l'autorité législative. En quatrième lieu, le pouvoir judiciaire contrebalance la Chambre, le Sénat, le pouvoir exécutif et les gouvernements d'Etats. En cinquième lieu, le Sénat contrebalance le Président dans toutes les nominations aux fonctions publiques et dans tous les traités... En sixième lieu, le peuple tient dans ses mains la balance contre ses propres représentants, par des élections biennales... En septième lieu, les législatures des différents Etats contrebalancent le Sénat par des élections sexennales. En huitième lieu, les électeurs secondaires contrebalancent le peuple dans le choix du Président. Il y a là une complication subtile de

balances qui, autant que je m'en souvienne, est une invention à nous propre, et nous est particulière (1). »

Toutes ces balances sont reconnues essentielles dans la théorie de la Constitution ; mais aucune n'est aussi essentielle que celle qui existe entre le gouvernement national et les gouvernements d'Etats, c'est la qualité fondamentale du système ; elle indique sa caractéristique principale qui est une caractéristique fédérale. L'objet de cette balance de trente-huit Etats (2) « et quelques territoires » contre les pouvoirs du gouvernement fédéral, comme aussi de plusieurs des balances énumérées, n'est pas, on doit l'observer, de prévenir l'invasion par les autorités nationales de ces provinces de la législation expressément ou implicitement réservées aux Etats, — telles que la réglementation des institutions municipales, le châtiment des crimes ordinaires, le droit de passer les lois relatives aux successions et aux contrats, l'organisation et le maintien du système général d'éducation, et le contrôle d'autres matières semblables, d'économie sociale et d'administration journalière ; son objet, c'est de modérer

(1) Works, vol. VI, p. 467. Lettre à John Taylor. Les mots et phrases omis dans la citation renferment les opinions de M. Adams sur la valeur des différentes balances ; il juge que les unes sont d'une utilité douteuse, et il dénonce sans hésitation les autres comme tout à fait pernicieuses.

(2) [Aujourd'hui (1900), 45 Etats. G. J.].

et de diriger la politique nationale sur les questions nationales, de faire sortir le Congrès du sentier des empiètements dangereux sur les terrains intermédiaires ou douteux de la compétence, de maintenir bien nette, quand elle est près de s'obscurcir, la ligne de démarcation tracée entre les privilèges nationaux et ceux des Etats, de rétablir l'équilibre de la compétence chaque fois que l'un des plateaux, fédéral ou des Etats, menacerait d'être entraîné. Il n'y eut jamais grande vraisemblance que le gouvernement national se souciât de ravir aux Etats leurs prérogatives bien définies, mais il y eut toujours une forte probabilité pour qu'il gagnât, çà et là, quelque chose sur les frontières, lorsque le territoire, semblable au sien propre, l'invitait à se l'approprier ; et ce fut, pour défendre mutuellement cette zone frontière que le droit fut donné aux deux gouvernements de se crier halte l'un à l'autre. Le but était de se garder, non pas contre la révolution, mais contre l'exercice illimité de pouvoirs contestables.

Dans quelle mesure on comptait sur le pouvoir restrictif des Etats, au temps de la Convention et de l'adoption de la Constitution, c'est ce qui se trouve illustré, de façon frappante, dans plusieurs des plus célèbres articles du « Fédéraliste, » et il n'y a pas de meilleur moyen de se rendre compte de la différence qui existe entre la Constitution actuelle et la Constitution idéale que de se placer au même point

de vue que les hommes publics de 1787-89. Ils étaient dégoûtés de la Confédération impuissante et pitoyable, qui ne pouvait que prier et délibérer ; il leur tardait de sortir des dissensions égoïstes « d'Etats séparés, en discorde, en guerre », et leurs espérances consistaient toutes dans l'établissement d'une union solide et durable, telle qu'elle pût assurer ce concert et faciliter cette action commune, qui, seule, pourrait procurer la sécurité et l'amitié. Toutefois, ils n'étaient nullement certains de pouvoir réaliser leurs espérances ; ils ne savaient comment ils pourraient venir à bout de réunir les Etats en une Confédération plus parfaite. Les dernières colonies n'avaient été organisées qu'à une époque récente en Etats autonomes, elles se tenaient à l'écart avec quelque peu de raideur, c'était un groupe de souverainetés pleines de suffisance, jalouses de maintenir leurs prérogatives acquises au prix du sang, promptes enfin à se méfier de tout pouvoir qui s'établirait sur elles ou s'arrogerait le contrôle de leurs volontés indociles. Il ne fallait pas compter que les hommes résolus, confiants en eux-mêmes, d'une habileté supérieure, qui avaient conquis l'indépendance pour leurs colonies natives, en passant à travers les flammes de la bataille et à travers les feux également violents de la perte et de la ruine financière, transporteraient volontiers leur affection et leur obéissance des Etats nouvellement créés, qui étaient leurs patries, au gou-

vernement fédéral, qui ne devait être qu'une création purement artificielle, et qui ne pouvait être, pour aucun, l'égal du gouvernement de sa patrie. Dans l'état apparent des choses, il semblait inutile d'appréhender une trop grande diminution des droits des Etats ; il y avait toute raison, au contraire, de craindre que l'union, sur la formation de laquelle on pourrait s'accorder, manquerait de vitalité et, en même temps, serait incapable de conserver son domaine contre les revendications jalouses des républiques souveraines, ses membres. Hamilton ne faisait qu'exprimer l'opinion commune de tous les penseurs du temps, quand il disait : « Il sera toujours beaucoup plus aisé aux gouvernements d'Etats d'empiéter sur les autorités nationales qu'au gouvernement national d'empiéter sur les autorités d'Etats ; » et il semblait donner à cette opinion un appui solide, quand il ajoutait que « la démonstration de cette proposition repose sur la plus grande influence que les gouvernements d'Etats, s'ils administrent leurs affaires avec droiture et prudence, possèderont généralement sur le peuple ; cette circonstance nous enseigne en même temps qu'il existe, dans toutes les Constitutions fédérales, une cause de faiblesse qui leur est inhérente et propre ; et qu'on ne saurait prendre trop de peine à les organiser de façon à leur donner toute la force compatible avec les principes de liberté » (1).

(1) *Fédéraliste*, n° 17.

Lues à la lumière du jour où nous vivons, de pareilles appréciations constituent le plus frappant de tous les commentaires sur notre histoire constitutionnelle. Manifestement, les pouvoirs réservés aux Etats étaient destinés à servir de frein très réel et très puissant contre le gouvernement fédéral; et pourtant, nous pouvons voir assez nettement aujourd'hui que cette balance des Etats contre les autorités nationales s'est révélée, parmi tous les freins constitutionnels, comme le moins efficace. On éprouve la qualité du pudding en le mangeant; et nous ne pouvons aujourd'hui y découvrir rien de cette saveur prononcée de souveraineté des Etats que les cuisiniers croyaient y mettre. Il a goût plutôt à omnipotence fédérale qu'ils pensaient n'y mettre qu'en quantités très faibles et sagement pesées. Par la force même des choses, comme le dit Cooley, il était impossible que les pouvoirs réservés aux Etats pussent constituer un frein contre l'accroissement du pouvoir fédéral, dans la mesure où on l'espérait tout d'abord. Le gouvernement fédéral fut fait, nécessairement, juge final de sa propre autorité et exécuteur de sa volonté ; le frein effectif à l'extension graduelle de sa juridiction, il faut le chercher, par suite, dans la manière dont les administrateurs de ce gouvernement interprètent les concessions de prérogatives que leur fait la Constitution, et dans le sentiment qu'ils ont de leurs devoirs constitutionnels.

Et comme la véritable ligne de démarcation entre les pouvoirs fédéral et d'Etat a, depuis le début, fait l'objet de contestations et de sérieuses divergences d'opinions, il doit arriver souvent que le parti au pouvoir s'imagine, en avançant sur un terrain disputé, et en l'occupant, accomplir ainsi simplement un devoir constitutionnel.

Durant les premières années du nouveau gouvernement national, la volonté des Etats fut, sans doute, très forte; si les deux pouvoirs, fédéral et des Etats, s'étaient alors trouvés face à face, avant que le Congrès et le Président eussent eu le temps de surmonter leur inexpérience et leur timidité premières, et de découvrir les routes les plus sûres de leur autorité et le moyen le plus efficace d'exercer leur pouvoir, il est probable que les prérogatives des Etats auraient triomphé. Le gouvernement central, on s'en souvient, ne promettait pas à l'origine de fournir une longue carrière.

Il avait hérité d'un peu du mépris qui s'était attaché au Congrès si faible de la Confédération. Deux des 13 Etats se tinrent à l'écart de l'Union, jusqu'à ce qu'ils fussent assurés de sa stabilité et de son succès; beaucoup, parmi les autres, y étaient entrés avec répugnance, tous avec un vif sentiment de sacrifice, et l'on ne pourrait pas dire qu'il y avait une croyance très étendue, ni bien certaine, qu'elle survivrait définitivement.

De même, les membres du premier Congrès, se réunirent très tardivement, et sans esprit bien cordial, ni très confiant de coopération ; une fois assemblés, ils furent, pendant de longs mois, cruellement embarrassés, ne sachant comment, ni sur quels sujets exercer leurs nouvelles fonctions non encore éprouvées.

Le Président se vit dénier la présénce par le gouverneur de New-York, et dut se sentir lui-même enclin à douter de l'importance de sa situation officielle, quand il s'aperçut que, parmi les principales questions dont il avait à s'occuper, il en était qui ne concernent rien de plus que des points mesquins d'étiquette et de cérémonial : par exemple, le point de savoir si un jour par semaine suffisait pour recevoir les visites de politesse, « et ce que l'on dirait, s'il se montrait à de paisibles thés (*tea parties*) (1). »

Mais cette faiblesse première du nouveau gouvernement ne fut qu'une phase transitoire de son histoire ; les autorités fédérales n'engagèrent pas de lutte directe avec les Etats, avant qu'elles eussent eu le temps de reconnaître leurs ressources et d'apprendre à manœuvrer avec aisance.

Avant que Washington quittât le siège présidentiel, le gouvernement fédéral avait été organisé à

(1) Mc Master, *History of the People of the U. S.*, vol. I, p. 564.

fond, il gagna promptement en force et en confiance, à mesure qu'il s'employait, d'année en année, au règlement des affaires étrangères, à la défense des frontières de l'Ouest et au maintien de la paix intérieure. Pendant 25 ans, il n'eut pas occasion de penser à ces questions de politique intérieure qui, plus tard, devaient l'inciter à étendre sa juridiction. L'établissement du crédit public, la renaissance du commerce et les encouragements à l'industrie; la conduite, d'abord, d'une controverse enflammée, et finalement d'une guerre inégale avec l'Angleterre, le soin d'éviter un trop grand amour d'abord, plus tard une haine trop violente à l'égard de la France ; telles sont, avec d'autres sujets analogues, les questions de grand poids et de grave importance qui donnèrent au gouvernement fédéral trop de besogne pour lui laisser le temps de songer aux points délicats de théorie constitutionnelle, touchant ses relations avec les Etats.

Pourtant, même en ces temps actifs de controverse internationale, où la lumière lugubre de la Révolution française éclipsait toutes les autres, où les esprits étaient pleins de ces fantômes de 76, qui prenaient la forme d'agressions britanniques, sans que la diplomatie connût de charme qui pût les dissiper, — même en ces temps si remplis d'autres occupations, il y avait eu des signes précurseurs de la lutte inégale qui devait éclater entre les

autorités fédérale et d'Etat. L'achat de la Louisiane avait donné une forme nouvelle et une signification frappante à l'affirmation de la souveraineté nationale. Les lois sur les étrangers et sur la sédition (1) avaient provoqué les protestations brutales et solennelles du Kentucky et de la Virginie, et l'Embargo avait exaspéré la Nouvelle Angleterre au point qu'elle menaçait d'une sécession.

Et ce fait, de la part du gouvernement national, de s'emparer ouvertement de prérogatives contestables n'était pas l'indication la plus significative, ni la moins équivoque d'un accroissement certain du pouvoir fédéral. Hamilton, comme secrétaire du Trésor, avait pris soin, dès le début même, de diriger la politique nationale dans des voies qui conduisaient inévitablement à une extension presque indéfinie de la sphère de la législation fédérale. Sentant qu'il avait besoin d'être guidé dans ces questions d'administration financière qui demandaient évidemment son attention immédiate, le premier Congrès de l'Union se plaça promptement, de lui-même, sous la direction de Hamilton. « Il est fort amusant, dit M. Lodge, de noter avec quel empressement le Congrès, qui s'était habilement et honnêtement battu avec le revenu public, avec le commerce, et avec mille détails, entravé qu'il était par la

(1) *The Alien and Sedition Laws.*

maladresse inhérente aux corps législatifs, se tourna vers le nouveau secrétaire pour lui demander son aide » (1). Son avis fut demandé et suivi presque en toute chose, et son habileté comme chef de parti aplanit beaucoup des sentiers difficiles du nouveau gouvernement. Mais les pouvoirs de ce gouvernement n'eurent pas plus tôt commencé à être exercés sous sa direction qu'ils commencèrent à se développer. Dans son fameux rapport sur les manufactures furent posées les bases de ce système de tarifs protecteurs, qui était destiné à suspendre toutes les industries du pays aux jupes du pouvoir fédéral, et à rendre tout commerce et toute industrie du territoire sensibles à tous les vents de parti, qui pourraient souffler à Washington; dans son rapport également célèbre en faveur de l'établissement d'une Banque nationale, fut appelée à servir, pour la première fois, cette doctrine puissante des « pouvoirs tacites » de la Constitution, qui a toujours été, depuis, le principe dynamique capital de notre histoire constitutionnelle. « Cette grande doctrine, qui donne corps au principe de l'interprétation libérale fut, suivant M. Lodge, l'arme la plus formidable de l'arsenal de la Constitution; et quand Hamilton l'employait, il savait et ses adversaires

(2) *Alexander Hamilton*, par Lodge, (Série des hommes d'Etat américains), p. 85.

sentaient qu'il y avait là quelque chose qui pouvait conférer au gouvernement fédéral des pouvoirs presque illimités » (1). Elle servit d'abord à faire accepter la Charte de la Banque des Etats-Unis — institution qui était le pilier central de la merveilleuse administration financière de Hamilton et autour de laquelle, plus tard comme alors, les éclairs de la lutte des partis brillèrent en si grand nombre. Mais la Banque des Etats-Unis, bien qu'importante, ne fut pas la plus grande des créations de cette vigoureuse et séduisante doctrine.

Munie enfin de la sanction de la Cour suprême (2) contenant, en son caractère évident de doctrine de prérogative législative, un principe très vigoureux d'accroissement constitutionnel, elle fit promptement du Congrès le pouvoir dominant, que dis-je, le pouvoir irrésistible du système fédéral, et relégua quelques-unes des principales balances du Congrès à un rôle insignifiant dans la « théorie littéraire » de nos institutions. Elle eut plusieurs effets sur la situation des Etats dans le système fédéral. En premier lieu, elle plaça les constitutions des Etats dans une situation très défavorable, puisqu'il n'y avait pas en elles de principe semblable d'accroissement. Leur

(1) Lodge, *Alexander Hamilton*, p. 105.

(2) Pour un exposé définitif et magistral de cette sanction par C. J. Marchall, voyez *Mc Culloch v. Maryland*, 4 Wheaton, 316.

souveraineté stationnaire ne pouvait, en aucune manière, suivre le progrès rapide de l'influence fédérale dans les sphères nouvelles qui lui étaient ainsi ouvertes. La doctrine des pouvoirs tacites était évidemment à la fois facile et irrésistible. Elle contenait le droit du pouvoir législatif national d'apprécier lui-même l'étendue de ses attributions politiques ; elle pouvait donc éluder tous les obstacles de l'intervention judiciaire ; car la Cour suprême, de très bonne heure, se déclara sans autorité pour discuter le privilège de la législature de déterminer la nature et l'étendue de ses propres pouvoirs dans le choix des moyens destinés à donner effet à ses prérogatives constitutionnelles ; il est depuis longtemps établi, comme règle reconnue d'action judiciaire, que les juges seront très lents à opposer leur opinion à la volonté législative, dans les cas où il n'est pas démontré clairement qu'il y a eu violation véritable d'un principe constitutionnel incontestable ou d'une disposition constitutionnelle expresse.

Les autorités fédérales sont, d'ailleurs, dans la plupart des cas les seuls juges, dans tous les cas les juges en dernier ressort des empiètements commis sur les pouvoirs des Etats aussi bien que sur les pouvoirs fédéraux. Les Etats sont absolument privés même de toute défense effective de leurs prérogatives évidentes, parce que ce ne sont pas eux, mais les pouvoirs nationaux, qui ont mission

de déterminer, avec une autorité décisive et incontestée, quels sont les pouvoirs d'Etat qui, dans le cas de contestation ou de conflit, seront reconnus. En résumé, un des privilèges que les Etats ont abandonné aux mains du Gouvernement fédéral est le privilège qui comprend tous les autres, celui de déterminer ce qu'eux-mêmes peuvent faire. Les Cours fédérales peuvent annuler l'action des Etats, mais les Cours d'Etats ne peuvent pas arrêter la croissance du pouvoir du Congrès (1).

(1) Le passage suivant de William Maclay, *Sketches of Debate in the First Senate of the U. S.* (pp. 292-3) fait bien voir avec quelle clarté les résultats de cette situation furent prévus, dès le début, par des hommes perspicaces. « Le système proposé par ces messieurs (les Fédéralistes), ou plutôt le développement des desseins d'un parti a été le suivant : Le pouvoir général de ramener à effet la Constitution par une explication interprétative s'étendra à tous les cas où le Congrès pourra le juger nécessaire ou utile... Les lois des Etats-Unis seront tenues pour supérieures à toutes lois, titres ou même Constitutions d'Etats. Le pouvoir suprême de décider en cette question, comme en toute autre, appartient au gouvernement fédéral, car les Etats ont négligé de s'assurer un arbitre ou un mode quelconque de décision pour le cas de divergence entre eux. Il n'y a pas, non plus, un article dans la Constitution qu'ils puissent invoquer. Ils peuvent donner une opinion, mais les opinions du gouvernement général doivent prévaloir... Tout acte direct et libre serait appelé usurpation. Mais, quant à savoir si l'influence croissante et les empiètements du gouvernement général ne peuvent pas graduellement absorber les gouvernements d'Etats, c'est là une autre affaire. »

Mais ce n'est là que le côté doctrinal de la question ; c'en est simplement l'exposé avec un « si » et un « mais ». Le résultat pratique éclaire plus vivement encore la situation altérée et angoissante des Etats dans le système constitutionnel. Un résultat très pratique a été d'amener le pouvoir du gouvernement fédéral à la porte même de chaque citoyen, comme son suzerain immédiat, tout aussi bien que son gouvernement d'Etat lui-même. Naturellement, toute nouvelle province dans laquelle le Congrès est entré en vertu du principe des pouvoirs tacites a nécessité, pour son administration, un accroissement plus ou moins considérable du service civil national ; ce dernier, aujourd'hui, par l'intermédiaire de ses cent mille fonctionnaires, porte dans toutes les communautés du pays le sentiment que le pouvoir fédéral est le pouvoir des pouvoirs ; il établit l'autorité fédérale, pour ainsi dire, dans les habitudes mêmes de la société. Ce n'est pas un gouvernement étranger, mais un gouvernement familier et familial que celui dont le fonctionnaire est votre voisin de porte, aux représentants duquel vous avez affaire journellement au bureau de poste et à la douane, dont les Cours siègent dans votre propre Etat, qui envoie ses officiers de police dans votre propre ville pour y arrêter votre concitoyen, ou pour vous appeler vous-même par writ au banc des témoins. Et qui peut s'empêcher de respecter des fonction-

naires que l'on sait appuyés par l'autorité et par le pouvoir de toute la nation, dans l'accomplissement des devoirs dans lesquels on les voit journellement engagés? Qui ne sent pas que le marshal (1) représente une puissance plus grande que le sheriff (2), et qu'il est plus dangereux de molester un courrier de la malle que de renverser un agent de police. Ce contact personnel du citoyen avec le gouvernement fédéral, — contact par lequel il se sent citoyen d'un Etat plus grand que celui qui contrôle ses affaires journalières et homologue le testament de son père — fait plus que balancer son sentiment de loyauté et de dépendance envers les autorités locales; il crée un lien sensible d'allégeance envers le pouvoir qui se présente incontestablement comme le plus considérable des deux, et le plus pleinement souverain. En la plupart des matières, ce lien d'allégeance ne l'enchaîne pas tyranniquement, ni ne l'irrite douloureusement; mais, en quelques matières, il l'enserre de façon plutôt pénible.

Alors que les directeurs fédéraux des postes sont estimés, les juges obéis sans hésitation, alors que très peu de gens sentent le poids des droits de douanes, et que peu de gens peut-être se plaignent des taxes de licence sur le whisky et le tabac, tout le

(1) Officier de police du gouvernement fédéral. G. J.
(2) Officier de police dans les Etats. G. J.

monde voit plutôt d'un mauvais œil les contrôleurs fédéraux aux élections. Ce pays est, par excellence, un pays d'élections fréquentes, et peu d'Etats se soucient d'en accroître le nombre en séparant les élections des fonctionnaires d'Etats des élections des fonctionnaires fédéraux. Il en résulte que le contrôleur fédéral qui surveille le scrutin pour les représentants au Congrès, contrôle aussi, en pratique, l'élection des fonctionnaires d'Etats ; car les fonctionnaires d'Etats et les membres du Congrès sont généralement élus, en mêmes temps et lieu, par des scrutins qui portent en commun une « liste de parti complète (*party ticket*) » ; tout examen de ces bulletins après qu'ils ont été déposés, tout pouvoir péremptoire de s'opposer à ceux qui tentent de les déposer équivalent à une intervention dans les élections d'Etats, non moins que dans les élections fédérales. Le pouvoir du Congrès de réglementer le choix des représentants fédéraux est oppressif, quand on y fait entrer ainsi la surveillance des élections d'Etats, qui ne sont pas, même en vertu des pouvoirs tacites, dans la sphère de la prérogative fédérale. Le contrôleur représente le côté le plus vilain de la suprématie fédérale ; il appartient à la branche la moins aimée du service civil ; mais son existence est très expressive quant à l'équilibre actuel des pouvoirs, et ses privilèges plutôt odieux doivent, dans le système actuel d'élections combinées, avoir pour résultat d'affai-

blir le respect de soi-même chez les fonctionnaires d'Etats préposés aux élections, en leur apportant nettement le sentiment profond de leur subordination aux pouvoirs qui siègent à Washington.

Un côté très différent et beaucoup plus important de la prééminence fédérale apparaît dans l'histoire de la politique des améliorations intérieures. Je n'ai pas besoin d'expliquer ici cette politique. Elle a été assez souvent discutée et depuis assez longtemps comprise pour qu'il n'y ait pas besoin d'explication. La pratique en est simple, la persistance incontestable. Mais son action sur la situation et la politique des Etats n'est pas toujours aperçue clairement, ni souvent indiquée nettement. Les principaux résultats, naturellement, ont été cette expansion des fonctions nationales qu'impliquaient, nécessairement, l'emploi de fonds nationaux par des employés nationaux au curage des cours d'eau intérieurs et à l'amélioration des ports, et l'établissement de ce précédent très contestable, qui consiste à dépenser dans des localités favorisées l'argent produit par des impôts qui frappent également les citoyens de toutes les fractions du pays.

Mais l'influence de cette politique n'est pas limitée à ces résultats principaux. C'est à peine si ses effets moraux, par exemple, sont moins significatifs ou moins réels : elle rend les administrations d'Etats moins confiantes en elles-mêmes, et moins agissantes,

moins prudentes et économes ; elle les accoutume à accepter de la caisse fédérale des subsides pour des améliorations intérieures, à compter sur les revenus nationaux plutôt que sur leur initiative ou leur énergie propres pour se procurer les moyens de développer ces ressources dont la mise en valeur et l'utilisation devraient être le domaine particulier de l'administration d'Etat. Il y a, je suppose, peu de doute que c'est grâce à l'influence morale de cette politique que l'on voit aujourd'hui les Etats se tourner vers le gouvernement fédéral pour demander son aide dans des matières telles que l'éducation. S'attendant à être aidés, ils ne veulent pas s'aider eux-mêmes. Il est certain qu'il y a plus d'un Etat qui, bien que grandement assez riche pour faire les dépenses d'un système d'éducation très efficace, néglige de le faire, et se contente d'expédients imparfaits et temporaires parce qu'il y a, chaque année (1), des excédents considérables dans le trésor national, qui, la rumeur ou des promesses non-autorisées le disent, peuvent être distribués aux Etats comme subventions à l'éducation. Si le gouvernement fédéral prenait un plus grand soin de se tenir à l'écart de tout plan d'amélioration strictement locale, cette politique coupable et démoralisante des Etats pourrait difficilement survivre. Les Etats perdraient le désir, parce qu'ils perdraient

(1) Ceci n'est plus vrai aujourd'hui (1900). G. J.

l'espoir, de devenir des salariés du gouvernement de l'Union ; ils s'exerceraient avec diligence aux devoirs qui leur sont propres, au grand avantage, à la fois, d'eux mêmes et du système fédéral. Ce n'est pas à dire que la politique d'améliorations intérieures dût être évitée, fût inconstitutionnelle ou imprudente, mais seulement qu'elle a été poussée trop loin ; et que, poussée trop loin ou non, elle doit, en tout cas, avoir été — on voit maintenant qu'elle l'est — d'un grand poids dans le plateau fédéral de la balance.

D'autres pouvoirs encore du gouvernement fédéral se sont tant développés au delà de leurs proportions premières qu'ils ont porté une très sérieuse atteinte à la symétrie de la théorie littéraire de notre système fédéral ; ils se sont fortifiés à l'ombre des attributions que le Congrès exerce sur le commerce et l'entretien du service postal. Ainsi, la Cour suprême des Etats-Unis a déclaré que les pouvoirs reconnus au Congrès par la Constitution de régler le commerce et d'établir des buraux de poste et des routes postales « suivent les progrès du pays et s'adaptent aux nouveaux développements qui résultent des temps ou des circonstances. Ils s'étendent du courrier à cheval à la diligence, du voilier au steamer, de la diligence et du steamer au chemin de fer et du chemin de fer au télégraphe, à mesure que ces nouvelles voies ont été nécessairement mises en usage pour répondre aux demandes de la popula-

tion et de la richesse croissantes. Ils ont pour but de diriger la besogne à laquelle ils ont trait, en tout temps et en toutes circonstances. Comme ils ont été confiés au gouvernement général pour le bien de la nation, ce n'est pas seulement le droit, c'est aussi le devoir du Congrès de veiller à ce que les communications entre les Etats et la transmission des nouvelles ne soient pas entravées ou inutilement gênées par la législation des Etats (1). » Cette décision expressive avait pour but de soutenir le droit d'une compagnie de télégraphes d'un Etat, créée par une charte (2), d'établir sa ligne le long de toutes les routes postales des autres Etats, sans le consentement de ceux-ci, et même contre leur volonté ; mais il est manifeste que toutes les compagnies constituées pourraient, sous la sanction de ce large principe, réclamer des privilèges semblables, en dépit de la résistance des Etats ; de pareilles décisions font beaucoup pour rendre les pouvoirs d'incorporation des Etats presque sans valeur, en face des pouvoirs de contrôle du gouvernement fédéral.

Marchant aussi de pair avec cet accroissement de l'activité fédérale, il y a eu, dès le début, un accroissement constant et certain du sentiment national.

(1) Pensacola Tel Co v. West. Thrion. 96, U. S. 19 (cité par le Juge Cooley dans ses *Principles of Constitutional law*.

(2) CHARTERED.

Ce fut, naturellement, le poids de la guerre qui, finalement et de façon décisive, rompit l'équilibre établi entre les pouvoirs fédéraux et les pouvoirs d'Etats ; il est évident que beaucoup des manifestations les plus frappantes de la tendance centralisatrice sont apparues depuis la guerre. Mais l'histoire de la guerre n'est qu'un récit du triomphe du principe de la souveraineté nationale. La guerre était inévitable, parce que ce principe grandit rapidement ; et la fin de la guerre fut ce qu'elle fut, parce que ce principe était devenu prédominant. Acceptée d'abord comme étant d'une nécessité impérieuse, l'union de forme et de législation était devenue une union de sentiment, et était destinée à être un jour une union d'institutions. Ce sentiment d'unité nationale et de communauté de destinée, qu'Hamilton avait cherché à développer, mais qui était faible encore à cette époque de longues distances et de communications difficiles, où le pouls de la nation était aussi lent que la diligence et le courrier, était, à la mort de Webster, devenu assez fort pour régir le continent. La guerre entre les Etats fut la lutte suprême et finale entre ces forces de désagrégation qui demeuraient encore dans le sang du corps politique et ces autres forces de santé, d'union, et de fusion, qui avaient donné à ce corps vigueur et puissance, à mesure que le système passait de la jeunesse à la maturité, et que sa constitution s'affermissait et mûrissait en avançant en âge.

L'histoire de cette politique tranchante de « reconstruction », qui suivit de près la fin de la guerre et qui fut à la fois son résultat logique et son commentaire significatif, renferme une peinture vivante de la modification de l'équilibre dans le système constitutionnel; c'est une sorte de petit tableau exagéré, presque une caricature, des tendances constitutionnelles et de la politique fédérale antérieures. Le flot des empiètements fédéraux atteignit probablement son niveau le plus élevé avec la législation qui donna aux cours fédérales le pouvoir de punir un juge d'Etat — pour avoir refusé, dans le libre exercice de ses fonctions, d'inscrire les nègres parmi les jurés de sa Cour (1) —, et avec ces *statutes* qui attribuaient aux Cours fédérales compétence pour les violations des lois d'Etats par des fonctionnaires d'Etats (2). Mais ce flot a souvent monté très haut,

(1) 18 Stat., part 3, 336. Voir *Ex parte Virginia*, 100 U. S. 339.

(2) Sect. 5515. Rev. Stats. Voir *Ex parte Siebold*, 100 U. S. 371.

Egalement extensive des pouvoirs fédéraux est cette décision de « legal tender » (Juilliard v. Greenman) de mars 1884, qui, pour établir l'existence d'un droit à émettre du papier non remboursable, invoque la reconnaissance par la Constitution d'autres droits caractéristiques de souveraineté et la possession d'un droit identique par les autres gouvernements. Mais cette décision n'entraîne aucune restriction des pouvoirs des Etats; et peut-être devrait on mettre en balance contre elle cette autre dé-

et, bien qu'il ait de temps à autre subi des dépressions, pendant longtemps les digues des privilèges constitutionnels d'Etats ont été presque sans résistance contre lui ; cela est si vrai que le juge Cooley peut affirmer, sans crainte d'être contredit, que « les freins efficaces contre les empiètements du pouvoir fédéral sur celui des Etats doivent être cherchés, non dans le pouvoir de résistance des Etats, mais dans le choix de représentants, sénateurs et présidents, soutenant des opinions strictement constitutionnelles et dans une Cour suprême fédérale compétente pour maintenir tous les départements et tous les fonctionnaires dans les limites exactes de leur autorité, en tant que leurs actes peuvent devenir de la compétence judiciaire » (1).

En vérité, il est bien évident que si le pouvoir fédéral n'est pas tout à fait irresponsable, c'est le judiciaire fédéral qui est le seul balancier effectif du système tout entier. Les juges fédéraux tiennent dans leurs mains la destinée des pouvoirs des Etats, et leur autorité est la seule qui puisse tirer efficacement sur les rênes pour modérer le Congrès. Si donc leurs pouvoirs ne sont pas énergiques, il semble malheureusement qu'il convienne de se joindre à ceux

cision (plusieurs cas, octobre 1883) qui refuse la sanction constitutionnelle au Civil Rights Act.

(1) *Pirnciples of Constitutional law*. pp. 143, 144.

qui s'en tiennent à la « théorie littéraire » de notre Constitution. C'est la parole de la Cour suprême qui doit maintenir ou faire tomber toute législation, aussi longtemps que la loi sera respectée. Mais, comme je l'ai déjà indiqué, il y a au moins une vaste province de juridiction dans laquelle la Cour suprême, en dépit des invitations qui lui ont été adressées et bien qu'elle eût peut-être le droit de se l'approprier, a néanmoins refusé d'entrer ; en refusant d'y pénétrer, elle a renoncé à garder l'une des principales, des plus aisées et des plus visibles parmi les routes qui conduisent à la suprématie fédérale. Elle s'est déclarée sans autorité pour intervenir auprès du *pouvoir politique discrétionnaire*, soit du Congrès, soit du Président, et a refusé de faire un effort quelconque pour obliger ces départements coordonnés à exécuter aucun acte, même le plus impérativement commandé par la Constitution (1). « Quand, il est vrai, le Président excède les limites de son autorité ou usurpe celle qui appartient à l'un des autres départements, ses ordres, commandements ou mandats, ne protègent personne, et ses agents deviennent personnellement responsables de leurs actes. Le frein des Cours consiste donc dans leur capacité à maintenir l'exécutif dans la sphère de son autorité, en refusant de sanctionner comme loi tout ce qui peut en dé-

(1) Marbury v. Madison, 1 Cranch, 137.

passer les bornes, et en contenant les agents ou les instruments de son action illégale dans une stricte responsabilité (1). » Mais cette peine, infligée non pas directement au principal coupable, mais indirectement à ses agents, ne peut intervenir qu'après que le mal a été fait. Les Cours ne peuvent devancer le Président et empêcher le dommage d'être accompli. Elles n'ont aucun pouvoir d'initiative ; elles doivent attendre que la loi ait été violée et que des plaideurs indépendants aient introduit une instance ; elles doivent attendre, de nos jours, des mois, souvent des années, avant que, dans le triage régulier d'un rôle volumineux, elles parviennent à cette instance.

En outre, en temps ordinaire, ce n'est pas de l'Exécutif qu'il faut appréhender les empiètements les plus dangereux.

La législature est l'esprit agressif. C'est le pouvoir moteur du Gouvernement, et, à moins que le judiciaire ne puisse le mettre en échec, les Cours sont relativement de peu d'importance comme balancier du système. Ce sont les empiètemente subtils, furtifs, presque imperceptibles de la politique ou de l'action politique qui constituent les précédents sur lesquels sont généralement élevées les prérogatives nouvelles ; et, cependant, ce sont ces empiètements mêmes dont il est le plus difficile pour les Cours de

(1) *Cooley's Principles*, p. 157.

s'occuper, et au sujet desquels, en conséquence, les Cours fédérales se sont déclarées sans autorité pour faire connaître une opinion. Elles n'ont rien à dire sur les questions de politique.

Le Congrès doit juger lui-même quelles mesures peuvent être légitimement employées pour étendre ou rendre effective son autorité reconnue, quelles sont les lois « nécessaires et propres à ramener à effet les pouvoirs qui lui sont particuliers », et tous les autres pouvoirs confiés par la Constitution au gouvernement des Etats-Unis, ou à tout département ou fonctionnaire de ce gouvernement. Les Cours, très perspicaces et très promptes à discerner les prérogatives du pouvoir politique discrétionnaire dans les actes législatifs, sont excessivement lentes à entreprendre une distinction entre ce qui est et ce qui n'est pas une violation de l'esprit de la Constitution. Il faut que le Congrès capricieusement dépasse de beaucoup les limites du sens clair et incontestable de la Constitution, il faut qu'il heurte directement de front tout droit et tout précédent, il faut qu'il regimbe à coups de pied sous l'aiguillon des principes et des interprétations bien établies, avant que la Cour suprême ne lui adresse un blâme formel.

Puis, aussi, la Cour suprême elle-même, quelque droits et irréprochables que soient ses membres, a généralement eu et continuera, sans nul doute,

à avoir une nuance politique distincte, qui est celle de l'époque à laquelle sa majorité a été choisie. Les membres de la Cour que présida John Marshall étaient, comme chacun sait, fermement et ouvertement fédéralistes dans leurs vues ; mais, durant les dix années qui suivirent 1835, les juges fédéralistes furent rapidement remplacés par des démocrates, et les vues de la Cour changèrent en conséquence. En vérité, l'on peut dire sincèrement, qu'à considérer de haut notre histoire politique, les interprétations constitutionnelles de la Cour suprême ont changé, lentement, mais sûrement, suivant les alternatives des changements de pouvoir entre les partis nationaux.

Les Fédéralistes furent soutenus par un judiciaire fédéraliste ; la période de la suprématie des démocrates fut témoin du triomphe des principes démocrates dans les Cours ; et la prépondérance des Républicains a écarté du plus haut tribunal du pays tous les représentants, sauf un, des doctrines démocrates. Ce n'a été que pendant des périodes relativement courtes de transition, alors que l'opinion publique sautait d'une croyance politique à une autre, que les décisions du judiciaire fédéral ont été nettement opposées aux principes du parti politique gouvernant.

Mais, en outre et par dessus tout, les Cours nationales sont, pour la plupart, au pouvoir du Congrès.

La Cour suprême elle-même n'échappe pas à son contrôle ; car c'est le privilège du législatif d'accroître, toutes les fois qu'il lui plaît, le nombre des juges sur le banc suprême, — « afin d'affaiblir la Constitution », comme Webster le dit un jour, « en créant une Cour qui écartera ses dispositions en les interprétant » ; et c'est ce qu'en une occasion mémorable il lui plut de faire.

En décembre 1869, la Cour suprême se prononça contre la constitutionnalité des « Legal Tender Acts », chers au Congrès ; dans le courant du mois de mars suivant, une vacance se produisit opportunément parmi les juges, et une nouvelle charge fut créée pour parer aux circonstances imprévues. Le Sénat donna à entendre au Président qu'aucun candidat défavorable aux Acts en discussion ne serait agréé. Deux juges de l'opinion du parti dominant furent nommés, la majorité hostile de la Cour fut renversée, et la décision critiquée fut réformée (1).

La création de charges nouvelles n'est pas cependant le seul moyen qu'ait le Congrès de presser sur la Cour suprême et de la contrôler. Il peut prévenir une discussion contraire à ses vues, en enlevant som-

(1) Pour un exposé de l'affaire tout entière, voir un article intitulé « The Session ». *No. Am. Review*, vol. CXI, p. 48, 49.

mairement à la Cour compétence sur le cas pour lequel il appréhende une semblable décision (1), et cela alors même que l'affaire est pendante ; il n'y a, en effet, qu'une très faible partie de la juridiction des Cours, même de la Cour suprême, qui dérive directement de la Constitution. Elle est fondée, pour la plus grande part, sur le « Judiciary Act de 1789 » ; celui-ci étant purement et simplement un act du Congrès, peut être abrogé à quelque époque qu'il plaise à ce dernier de l'abroger. De ce Judiciary Act, aussi, dépendent non seulement les pouvoirs, mais encore l'existence même des Cours inférieures des Etats-Unis, Cours de circuit et de district ; et leur destinée possible est tracée à l'avance, de façon significative, dans cet act de 1802, par lequel un Congrès démocrate balaya de fond en comble le système des Cours de circuit créées l'année précédente, mais odieuses aux Démocrates fraîchement parvenus, parce qu'elles avaient été composées de Fédéralistes dans les dernières heures de l'administration de John Adams.

Cette balance du judiciaire contre la législature et l'exécutif semblerait donc être une autre de ces balances idéales que l'on peut trouver dans les livres, plutôt que dans la brutale réalité de la pratique actuelle ; car, manifestement, le pouvoir des Cours

(1) 7 Wall. 506.

n'est sauf que durant les périodes de paix politique, quand les passions des partis ne sont pas éveillées ou que ceux-ci ne sont pas poussés par les ordres de majorités irrésistibles.

Quant à quelques-unes des autres balances constitutionnelles énumérées dans ce passage de la lettre de John Taylor que j'ai pris pour texte, leur inefficacité actuelle est bien trop évidente pour avoir besoin d'être prouvée. Les collèges électoraux peuvent avoir servi de contrepoids contre leurs représentants, au temps de M. Adams, car ce n'était pas une époque d'assemblées primaires, ni de « caucus » avec leur stricte discipline. Les législatures des Etats, elles aussi, peuvent avoir été capables d'exercer une influence appréciable sur l'action du Sénat, au temps où la politique était la considération dominante qui dirigeait les élections au Sénat, où le choix du législatif n'était pas toujours une affaire d'intrigue astucieuse, de pure considération de personne, et de calcul de parti. Les électeurs présidentiels eurent, sans aucun doute, pour un temps, une certaine liberté dans le choix du premier magistrat, mais, avant la troisième élection présidentielle, quelques-uns d'entre eux avaient engagé leur vote; avant qu'Adams écrivît sa lettre, la majorité de ces électeurs étaient accoutumés à obéir aux injonctions d'un « caucus congressionnel », et pendant les cinquante dernières années, ils ont simplement en-

registré la volonté des « conventions » des partis.

Il est digne de remarque que M. Adams, peut-être parce qu'il avait été lui-même Président, décrit l'Exécutif comme constituant « en quelque sorte » uniquement un frein contre le Congrès, bien qu'il n'use pas de cette restriction vis-à-vis des autres balances du système. L'expérience mise à part, on pouvait cependant raisonnablement compter que les prérogatives du Président auraient été une des limitations les plus efficaces au pouvoir du Congrès. On en fit une des trois grandes branches coordonnées du gouvernement ; on donna à ses fonctions la plus haute dignité ; on lui donna des privilèges nombreux et importants — si considérables, en effet, qu'il a plu à la fantaisie de quelques écrivains de les mettre en relief comme dépassant ceux de la couronne britannique. Il y a peu de doute que, si le fauteuil présidentiel avait toujours été occupé par des hommes d'un caractère imposant, d'une habileté reconnue, et d'une éducation politique solide, il aurait continué à être entouré de la plus haute autorité et de la plus grande considération, à être le vrai centre de l'édifice fédéral, le véritable trône de l'administration et bien souvent le berceau de la politique. Washington et son Cabinet avaient l'oreille du Congrès et modelaient ses délibérations ; Adams, bien que fréquemment contrarié et contrecarré, donna une

empreinte particulière au gouvernement, et Jefferson, comme Président non moins que comme secrétaire d'Etat, fut l'irritable « leader » de son parti. Mais le prestige de la charge présidentielle déclina en même temps que le caractère des Présidents. Et le caractère des Présidents a décliné, à mesure que s'est perfectionnée la tactique égoïste des partis.

Il était inévitable qu'il en fût ainsi. Lorsque l'indépendance du vote, chez les électeurs présidentiels, eût fait place au choix de candidats présidentiels par des « conventions » de partis, il devint absolument nécessaire, aux yeux des politiciens, et de plus en plus nécessaire à mesure qu'on avançait, de faire de l'opportunité et de l'utilité les seules règles de ce choix.

De même que chaque parti, une fois assemblé en « convention », n'émettait que les opinions qui semblaient avoir reçu la sanction du suffrage de tous, supprimant soigneusement dans sa « plateforme » tous les principes politiques impopulaires, et omettant scrupuleusement de mentionner toute doctrine qui eût pu être regardée comme une caractéristique et comme une partie d'un programme particulier et original, de même aussi, quand le candidat présidentiel venait à être choisi, il était reconnu comme d'indispensable nécessité qu'il eût un passé politique aussi court que possible et

qu'il fût irréprochable et pur de toute signification. « Messieurs », disait un homme public américain distingué, « je ferai un excellent Président, mais un très pauvre candidat. »

Une carrière décisive, qui donne à un homme une place bien nette dans l'opinion publique, constitue une incapacité radicale à la présidence, car la candidature doit précéder la présidence ; et les écueils de la candidature ne peuvent être franchis que par un bateau léger qui porte peu de fret et qui peut virer rapidement pour éviter les difficultés du passage.

Je suis porté à penser, cependant, que le déclin observé dans le caractère des Présidents n'est pas la cause, mais seulement la manifestation corollaire de ce déclin du prestige de la charge présidentielle. Cette haute charge a déchu de son premier état de dignité, parce que son pouvoir a décru ; et son pouvoir a décru, parce que le pouvoir du Congrès est devenu prééminent.

Les premiers Présidents étaient, je l'ai dit, des hommes d'une trempe telle qu'ils auraient, dans n'importe quelles circonstances, fait sentir leur influence ; mais ils eurent des occasions exceptionnelles. En même temps qu'il se querellait et luttait avec l'Angleterre, qu'il achetait la Louisiane et la Floride, qu'il construisait des digues pour écarter le flot de la Révolution française, et qu'il débarrassait

le pays de discussions incessantes avec les Républiques sud-américaines, le gouvernement fut, comme je l'ai indiqué, constamment occupé, pendant les vingt-cinq premières années de son existence, au règlement des relations étrangères ; et dans ces relations étrangères, naturellement, les Présidents avaient tout à faire, puisque c'était à eux qu'appartenait la conduite des négociations.

En outre, relativement aussi à la politique intérieure, ces temps n'étaient pas comme les nôtres. Le Congrès était quelque peu maladroit à exercer ses pouvoirs non encore éprouvés ; son mécanisme était neuf ; il avait pas ce bel ajustement qui, depuis, l'a rendu parfait dans son genre. N'ayant pas encore appris l'art de se gouverner au mieux de ses intérêts, et ne possédant pas cette facilité de législation qu'elle a depuis acquise, la législature était heureuse d'obtenir des conseils et des inspirations politiques de l'Exécutif.

Mais cet état de choses ne dura pas longtemps. Le Congrès fut très prompt et très apte à apprendre ce qu'il pouvait faire et à se mettre en excellent état de l'accomplir.

De très bonne heure, il se divisa en comités permanents qu'il pourvut de privilèges étendus et bien déterminés d'initiative et de contrôle législatifs, et se mit, par leur intermédiaire, à administrer le gouvernement. Le Congrès n'est — (pour adopter la

définition du Parlement de M. Bagehot) — « rien moins qu'une vaste assemblée de gens plus ou moins oisifs. Dans la proportion où vous lui donnerez le pouvoir, il fera des enquêtes sur tout, réglera tout, se mêlera de tout. Dans un despotisme ordinaire, les pouvoirs du despote sont limités par sa capacité physique et par les appels du plaisir ; il n'est qu'un homme ; il n'a que douze heures dans sa journée, et il n'est pas disposé à en consacrer plus d'une petite part au travail ennuyeux : il garde le reste pour la Cour, le harem ou la société. » Mais le Congrès « est un despote qui a un temps illimité, qui a une vanité illimitée, qui a ou croit avoir une capacité illimitée, dont le plaisir est dans l'action, dont la vie est le travail. » En conséquence, il est entré de plus en plus dans les détails de l'administration, jusqu'à ce qu'il ait pris virtuellement en ses mains tous les pouvoirs substantiels du gouvernement. Il ne domine pas le Président lui-même, mais il fait des secrétaires ses humbles serviteurs. Ce n'est pas qu'il hésiterait, à l'occasion, à avoir affaire directement au premier magistrat lui-même : mais il y est peu sollicité, parce que nos Présidents de l'époque actuelle vivent par procuration ; ils sont l'Exécutif en théorie, mais les secrétaires sont l'exécutif en fait. Dès la première session même du Congrès, des démarches furent faites pour morceler le travail exécutif entre plusieurs départe-

ments suivant une divisiou de travail alors suffisamment complète ; et si le Président de ce temps-là n'était pas capable de diriger les détails de l'administration, naturellement le Président d'aujourd'hui en est infiniment moins capable encore ; il doit se contenter de la surveillance générale qu'il peut trouver le temps d'exercer. Il est, dans toutes les affaires journalières, couvert par la responsabilité de ses subordonnés.

On ne peut pas dire que ce changement ait rehaussé le Cabinet en dignité ou en pouvoir ; il n'a fait qu'altérer sa relation avec le plan de la Constitution. Les membres du Cabinet du Président ont toujours été prédominants dans l'administration ; et certainement les premiers Cabinets ne furent pas-moins puissants en influence politique que ne le sont les Cabinets de notre époque ; mais ils n'étaient alors que les conseillers du Président, tandis qu'ils sont aujourd'hui plutôt les collègues du Président. Le Président est maintenant à peine l'Exécutif ; il est le chef de l'administration ; il désigne l'Exécutif. Naturellement, ce n'est pas un principe, ce n'est qu'un fait. En théorie légale, le Président peut contrôler toute action de tout département de la branche exécutive du gouvernement ; mais,en fait,il n'est pas possible pour lui de le faire, et une limitation de fait est aussi puissante qu'une prohibition légale.

Mais, si les chefs des départements exécutifs ne sont plus simplement les conseillers du Président, s'ils sont devenus, dans un sens très réel, membres de l'Exécutif, leur pouvoir directeur dans la conduite des affaires, au lieu d'augmenter, a constamment diminué ; c'est que, tandis qu'on en faisait des parties intégrantes du mécanisme de l'administration, le Congrès étendait sa sphère propre d'activité, prenait l'habitude de tout examiner et de tout gouverner. L'Exécutif perdait et le Congrès gagnait de l'importance ; et la position à laquelle le Cabinet atteignit finalement fut la position d'un pouvoir affaibli et allant en s'affaiblissant. Il n'y a pas de tendance plus nette, dans l'histoire du Congrès, que la tendance à soumettre tous les détails de l'administration à la surveillance constante des Comités permanents, et toute la politique à leur intervention vigilante.

Je suis donc porté à penser que le développement des pouvoirs du Congrès est le fruit d'un considérable accroissement d'efficacité dans l'organisation, et du redoublement d'activité qui résulte de la facilité d'action obtenue par cette organisation, plutôt que d'un plan défini et constant d'usurpation consciente. On peut dire avec confiance que le Congrès eut toujours le désir d'avoir une main sur toutes les affaires du gouvernement fédéral, mais ce ne fut que progressivement qu'il trouva les

moyens et l'occasion de satisfaire ce désir ; son activité, étendant ses bornes partout où un perfectionnement dans l'accomplissement de l'œuvre du Congrès offrait une perspective favorable, s'est accrue si naturellement et si silencieusement qu'elle a presque toujours paru recevoir une extension normale ; elle n'a jamais, sauf peut-être durant deux ou trois périodes de trouble politique extraordinaire, semblé dépasser de beaucoup sa sphère constitutionnelle reconnue.

Ce n'est que dans l'exercice de ces fonctions de consultation et de coopération publiques et précises avec le Président, — qui sont l'office particulier du Sénat —, que le pouvoir du Congrès a pris l'offensive contre la conception populaire de ce qui est constitutionnel ; c'est, en effet, seulement dans l'exercice de semblables fonctions que le Congrès est obligé d'être franc et catégorique dans ses revendications de la souveraineté. La Chambre des Représentants a fait très peu de démonstrations bruyantes de son droit usurpé de suprématie; non pas qu'elle fût timide ou sans ambition, mais elle pouvait maintenir et étendre ses prérogatives de manière tout aussi satisfaisante, sans faire de bruit; la politique agressive du Sénat, au contraire, a, dans les actes accomplis durant ses « sessions exécutives », été nécessairement patente, en dépit du huis clos ; c'est que, lorsqu'il a agi comme le conseil du Président dans

la ratification des traités et la nomination des fonctionnaires, sa lutte pour le pouvoir a été plus nettement et plus directement une lutte contre l'Exécutif que ne l'étaient ces actes législatifs, en réalité plus significatifs, par lesquels, conjointement avec la Chambre, il a d'habitude forcé les chefs des départements exécutifs à observer la volonté du Congrès, à chaque tournant important de la politique. De là résulte que, à qui regarde superficiellement, le Sénat semble seul avoir été violent dans ses empiètements sur les privilèges de l'Exécutif. Il n'est pas souvent facile de voir la véritable portée constitutionnelle de l'action strictement législative; mais il est assez manifeste, pour l'observateur le plus superficiel, qu'en matière de nomination aux fonctions, par exemple, les sénateurs ont souvent excédé leur droit légal d'accorder ou de refuser leur consentement aux nominations, en insistant pour être d'abord consultés aussi sur les présentations ; ils ont ainsi fait dépendre leur consentement constitutionnel aux nominations d'un contrôle inconstitutionnel sur les présentations.

Cette usurpation spéciale a reposé sur une base légale très solide, grâce à cet act sur la tenure des offices (1), qui enleva au Président Johnson, dans

(1) *Tenure of Office Act.*

une heure de fièvre et de passion de parti, ce libre pouvoir de destitution des fonctionnaires que la Constitution lui avait confié, mais dont il avait fait un usage qui exaspéra un Sénat hostile à sa manière de voir. Mais, bien que ce pouvoir tracassier du Sénat en matière de patronage fédéral soit assez contraire à la théorie primitive de la Constitution, il perdra vraisemblablement toute valeur, grâce à cette politique de réforme du service civil, qui a obtenu un point d'appui si ferme, et peut-être si durable, dans notre législation nationale. En aucun cas, le contrôle du patronage par le Sénat n'aurait déséquilibré le système fédéral plus sérieusement que ce dernier peut l'être un jour par l'exercice irresponsable des pouvoirs semi-exécutifs de ce corps sur la politique extérieure du gouvernement. Plus d'un passage, dans l'histoire de nos relations extérieures, éclaire ce danger. Durant l'unique session du Congrès de 1868-1869, par exemple, le pouvoir du Sénat de gâter (1) les traités fut exercé d'une façon qui rendit très visible la faiblesse comparative de l'Exécutif et fit présager de graves résultats ; elle fit voir que l'Exécutif était dans son droit, mais faible et irrésolu ; elle montra le Sénat impérieux, bien que dans son tort. On avait demandé au Danemark de céder l'île de

(1) *The treaty-marring power of the Senate.*

Saint-Thomas aux Etats-Unis; le Danemark avait d'abord refusé toutes conditions, non seulement parce qu'il se souciait peu du prix, mais aussi et surtout parce qu'une vente comme celle qui était proposée était contraire à la politique établie des puissances occidentales de l'Europe, dans la faveur desquelles le Danemark désirait se maintenir; toutefois, enfin, à force de négociations constantes et pressantes, il avait été amené à céder; un traité avait été signé et envoyé au Sénat; la population de Saint-Thomas avait signifié son consentement à la cession par un vote formel; et l'île avait été, à ce moment-là, confiée à un agent officiel de notre gouvernement; les ministres danois croyaient, en effet, que nos représentants n'auraient pas commis cette légèreté de passer une transaction importante, sans être certains d'avoir le pouvoir nécessaire pour la conclure. Mais le Sénat laissa, sans s'en occuper, le traité dormir dans les cartons du comité; le délai convenu pour la confirmation s'écoula; le gouvernement danois, voulant échapper à l'humiliation ridicule qui eût suivi l'échec de l'opération à cette phase avancée, prorogea le délai et envoya un de ses plus éminents ministres d'Etat pour presser les négociations par tous les moyens honnêtes; mais le Sénat ne se souciait nullement des sentiments du Danemark et pouvait, pensait-il, se permettre de mépriser le Président Grant et M. Fish; à la session

suivante il rejeta le traité et laissa les Danois reprendre possession de l'île, que, tout compte fait, nous avions décidé de ne pas acheter.

Ce fut durant la même session de 1868-1869 que le Sénat tracassa l'Exécutif, en mettant tous les obstacles possibles à la confirmation du traité, beaucoup plus important, passé avec la Grande-Bretagne, au sujet des réclamations relatives à l'Alabama ; il compromit presque pour tout de bon un des succès les plus satisfaisants de notre politique extérieure récente (1). Il n'est pas nécessaire d'insister longtemps sur ces incidents bien connus de notre histoire de ces dernières années, d'autant plus que ce ne sont là que deux des exemples innombrables qui permettent de dire avec sûreté qu'à quelque point de vue que l'on considère les rapports de l'Exécutif et de la législature, il est évident que le pouvoir de cette dernière s'est constamment accru aux dépens des prérogatives du premier et que c'est dans une mesure très insignifiante que l'une de ces grandes branches du gouvernement contrebalance l'autre.

Dans l'exercice de son pouvoir de veto, qui est naturellement hors de pair, qui constitue sa prérogative la plus formidable, le Président agit non pas

(1) Pour un compte-rendu brillant du rôle du Sénat dans ces deux traités, voir l'article intitulé « The Session » No. Am. Rev., v. CVIII (1869), p. 626 et s.

comme Exécutif mais comme troisième branche de la législature. Comme le disait Olivier Ellsworth, à la première session du Sénat, le Président *n'est*, en ce qui concerne le vote des lois, qu'une partie du Congrès; et il ne peut être, en tant que *membre* de l'organe législatif, doué d'action et d'autorité que dans les périodes de calme, alors qu'il n'y a pas de majorités indomptables pour fouler aux pieds *le* veto qui lui serait désagréable.

Quoique rapide, cette esquisse des deux tableaux, de la théorie et de la pratique actuelle de la Constitution, a été suffisante pour faire voir les points de différence les plus marqués entre les deux, et pour faire apparaître l'intérêt de cette étude attentive que je vais entreprendre sur le gouvernement du Congrès, comme gouvernement réel de l'Union. Les balances de la Constitution ne sont, pour la plus grande part, qu'idéales. En toutes les questions pratiques, le gouvernement national est souverain sur les gouvernements d'Etats et le Congrès prédominant sur ses soi-disant branches coordonnées. Tandis que le Congrès d'abord ne jetait son ombre ni sur le Président ni sur le judiciaire fédéral, aujourd'hui il les gouverne, à l'occasion, tous les deux, haut la main, avec une puissance de domination incontestable; tandis que chaque Etat gardait jadis ses prérogatives avec un orgueil jaloux, et que des hommes capables en grand nombre préféraient un avancement politique

sous les gouvernements des grandes communautés à une fonction fédérale, aujourd'hui les sièges aux législatures d'Etats ne sont plus convoités que comme marchepieds possibles aux sièges du Congrès ; et même, les gouverneurs d'Etats considèrent et briguent l'élection au Sénat national comme une promotion, une récompense des services plus humbles qu'ils ont rendus à leurs gouvernements locaux.

Ce qui fait qu'il est encore plus important de comprendre le mécanisme actuel du gouvernement national et d'étudier les méthodes de domination du Congrès dans une lumière non obscurcie par la théorie, c'est qu'il est absolument évident que l'extension du pouvoir fédéral ira en continuant ; il y a, par conséquent, nécessité manifeste à ce que l'on sache ce qu'il faudra faire et comment il faudra faire, lorsque le temps sera venu pour l'opinion publique d'assumer le contrôle des forces qui, aujourd'hui, altèrent la Constitution. Il y a des voix dans l'air, sur lesquelles on ne peut se méprendre. Le moment semble favorable pour une centralisation de fonctions gouvernementales, telle que la possibilité ne pouvait en venir à l'esprit des auteurs de la Constitution. Depuis le jour où ils offrirent leur œuvre au monde, la face entière de ce monde a changé. La Constitution fut adoptée, alors qu'il y avait six jours de dur voyage de New-York à Boston, que traver-

ser East River était courir le risque d'une traversée dangereuse, que les hommes étaient heureux d'avoir des courriers hebdomadaires, que l'étendue du commerce du pays s'évaluait non en millions, mais en milliers de dollars, que le pays ne connaissait qu'un petit nombre de villes et n'en était qu'au début des manufactures; que les Indiens envahissaient les frontières voisines ; qu'il n'y avait pas de lignes télégraphiques, pas de compagnies monstres. Incontestablement, les problèmes à l'ordre du jour concernent le règlement de nos vastes systèmes de commerce et de manufacture, le contrôle des sociétés géantes, la restriction des monopoles, le perfectionnement des arrangements fiscaux, le soin de faciliter les échanges économiques et beaucoup d'autres affaires nationales analogues, parmi lesquelles on peut compter peut-être la question du mariage et du divorce ; les plus importants de ces problèmes ne rentrent pas dans la sphère, même élargie, du gouvernement fédéral ; quelques-uns d'entre eux ne peuvent être compris dans sa compétence par aucun effort possible d'interprétation, et la majorité d'entre eux ne pourraient l'être qu'en torturant la Constitution, pour la plier à des usages étranges et non encore imaginés.

Cependant, il y a un mouvement certain en faveur du contrôle national de toutes les questions de politique, qui réclament manifestement une uniformité

de traitement et un pouvoir d'administration, qui ne peuvent être obtenus par l'action séparée et non concertée des Etats ; il paraît probable à beaucoup de gens que, soit par amendement constitutionnel, soit par de nouveaux écarts d'interprétation, un champ plus large sera, dans un jour peu éloigné, assigné au gouvernement fédéral. Il devient donc de la plus haute importance, à la fois pour ceux qui voudraient arrêter cette tendance et pour ceux qui, l'approuvant ou la favorisant, voudraient lui laisser libre cours, de procéder à un examen critique du gouvernement sur lequel ce nouveau poids de responsabilité et de pouvoir semble,suivant toute apparence, devoir être jeté ; ainsi, sa capacité, à la fois pour l'œuvre qu'il accomplit maintenant et pour celle qu'il peut être appelé à faire, pourra être définitivement appréciée.

Le Juge Cooley, dans son ouvrage admirable sur « les Principes du Droit Constitutionnel Américain », après avoir cité l'énumération faite par M. Adams des freins et balances du système fédéral, ajoute à la conclusion de M. Adams cette réflexion que ce système est une invention qui nous est propre. « L'invention, néanmoins, nous fut suggérée par la Constitution anglaise dans laquelle fonctionnait alors un système agencé avec presque autant de soin. Dans sa forme extérieure, ce système subsiste encore ; mais il y a, depuis plus d'un siècle, un

changement graduel dans le sens d'une concentration des pouvoirs législatif et exécutif entre les mains de la Chambre populaire du Parlement ; si bien que l'on dit quelquefois aujourd'hui du gouvernement, sans s'éloigner beaucoup de la réalité, que c'est un gouvernement par la Chambre des Communes. » Mais le Juge Cooley ne voit pas, ou, s'il le voit, il ne fait pas ressortir le fait que notre propre gouvernement a été soumis, presque dans la même mesure, à « un changement graduel dans le sens d'une concentration » de tous les pouvoirs substantiels du gouvernement entre les mains du Congrès ; en sorte qu'aujourd'hui, bien que ce soit s'éloigner beaucoup de la forme des choses, ce n'est pas « s'éloigner beaucoup de la réalité » que de dépeindre notre gouvernement comme exercé par les Comités permanents du Congrès. On peut, cependant, déduire ce fait de très nombreux passages des écrits du Juge Cooley ; car il se rend bien compte de cette extension des pouvoirs du gouvernement fédéral et de cette cristallisation de sa méthode, qui, au point de vue pratique, ont fait tomber en désuétude les premières théories constitutionnelles et même la théorie modifiée que lui-même semble soutenir. Il a fait l'épreuve, par les faits actuels, du délicat ajustement des balances théoriques, et il en a soigneusement exposé les résultats ; mais, nulle part, il n'a synthétisé ces résultats en une seule et vaste

perspective qui pût servir de tableau clair et satisfaisant de la Constitution de nos jours ; il n'a pas, non plus, ni aucun autre écrivain compétent, examiné minutieusement et dans son entier l'organisation intérieure du Congrès ; et cependant, c'est elle qui détermine sa méthode de législation, qui règle ses moyens de gouverner les départements exécutifs, qui contient le mécanisme tout entier par lequel la politique du pays est, en tous points, dirigée, et qui est, par conséquent, une branche essentielle de l'étude constitutionnelle. De même que la Chambre des Communes est l'objet capital de toute étude de la Constitution anglaise, de même le Congrès doit l'être aussi dans toute étude de la nôtre.

Quiconque n'est pas familier avec ce que le Congrès fait actuellement et avec la manière dont il l'accomplit, avec toutes ses fonctions et toutes ses occupations, avec tous ses procédés d'administration et toutes ses ressources de pouvoir,est très loin d'avoir la connaissance du système constitutionnel sous lequel nous vivons ; pour quiconque, au contraire, est instruit de ces matières, cette connaissance est proche.

CHAPITRE II

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Jamais vérité plus essentielle ne fut exprimée que la liberté et les institutions libres ne peuvent être longtemps maintenues par un peuple qui ne comprend pas la nature de son gouvernement.

Comme dans un vaste tableau encombré de personnages d'importance égale et tout plein de détails très finis et importuns, il est difficile, d'un seul coup d'œil et d'un seul point, de voir le Congrès de façon satisfaisante et de l'apprécier. Ses formes compliquées et sa structure complexe en rendent la vision confuse ; elles dissimulent le système qui se cache sous sa composition. Il est trop complexe, pour qu'on puisse le comprendre sans effort, sans une méthode attentive et systématique d'analyse. En conséquence, très peu de gens le comprennent et ses portes sont, en pratique, fermées à l'intelligence du grand public.

Si le Congrès avait quelques leaders d'autorité

dont l'image fût bien nette et très célèbre aux yeux du monde, qui puissent représenter la législature nationale et figurer, pour elle, dans la pensée de cette classe très nombreuse, — et d'ailleurs très respectable, — de gens qui ne peuvent penser que sous une forme spécifique et concrète quand ils pensent, de ces gens qui peuvent comprendre quelque chose aux hommes, mais rien ou presque rien aux généralisations abstraites, alors, il serait possible, pour la majorité de la nation, de suivre la marche de la législation, sans trop se fatiguer l'esprit. Presque tous ceux, je suppose, qui, aujourd'hui même, prêtent quelque attention à la politique de la Grande-Bretagne, en ce qui concerne la réforme de la franchise et autres questions strictement législatives (1), pensent à M. Gladstone et à ses collègues plutôt qu'à la Chambre des Communes, dont ils sont les serviteurs. La question n'est pas : que fera le Parlement ? mais : que fera M. Gladstone ? Sans aucun doute encore, il est plus aisé et plus naturel de considérer les projets législatifs de l'Allemagne comme enfermés derrière les épais sourcils de Bismarck que de se les figurer dépendant des décisions du Reichstag ; et cependant, en réalité, le consentement de celui-ci est indispensable, même

(1) [Ce passage a été écrit en 1884, au moment où la réforme électorale était soumise au Parlement britannique. G. J.].

aux plans du Chancelier impérieux et dominateur.

Au contraire, il n'y a pas de ministre ou de ministère illustre pour représenter dans la pensée populaire la volonté et l'existence du Congrès. Le « Speaker » de la Chambre des Représentants se rapproche beaucoup de la qualité de « leader » ; mais sa volonté, comme pouvoir impératif et créateur en législation, ne va pas beaucoup au-delà de la nomination des comités qui doivent diriger la Chambre et faire son travail ; ce n'est par conséquent pas une satisfaction complète pour l'esprit public que de faire remonter à lui toute la législation. Il peut avoir, dans la proposition de cette dernière, un pouvoir de contrôle ; mais il se tient trop tranquille sur son siège, et il est trop évident qu'il n'est pas sur le même plancher que le corps qu'il préside, pour qu'il semble probable au jugement populaire qu'il ait une part bien immédiate dans la législation, une fois qu'elle est mise en train. Chacun sait que c'est, franchement et carrément, un homme de parti et qu'il aime à aplanir, quand il le peut, les sentiers législatifs de son parti ; mais il ne semble pas probable que toutes les mesures importantes émanent de lui ou qu'il soit l'auteur de toute politique déterminée. Et, en fait, il ne l'est pas. C'est un grand chef de parti, mais, comme une barrière qui l'entoure, sa situation officielle de fonctionnaire-président l'empêche de remplir le rôle de « leader »

actif. Il nomme les leaders de la Chambre ; il n'en est pas lui-même le leader.

Les leaders de la Chambre sont les présidents (1) des principaux comités permanents. En vérité, pour être absolument exact, la Chambre a autant de « leaders » qu'il y a de sujets de législation ; car il y a autant de comités permanents qu'il y a de classes principales de législation ; dans l'examen de chaque matière, la Chambre est guidée par un « leader » spécial dans la personne du président du Comité permanent chargé de diriger les mesures de la classe particulière à laquelle cette matière appartient. C'est cette multiplicité de leaders, cette direction à plusieurs têtes, qui rend l'organisation de la Chambre trop complexe pour offrir aux gens sans instruction et aux observateurs malhabiles une clef facile de ses méthodes de domination. Car les présidents des Comités permanents ne constituent pas un corps coopératif comme un ministère. Ils ne se consultent pas ; ils ne concourent pas dans l'adoption de mesures homogènes destinées à s'aider mutuellement ; il n'y a nulle idée d'une action concertée. Chaque comité suit son propre chemin, à sa propre allure. Il est impossible de découvrir aucune unité ou aucune méthode dans l'action désunie et par suite non systématique, confuse et décousue de la Chambre, ni

(1) CHAIRMEN.

aucun objet commun dans les mesures que ses Comités préconisent de temps à autre.

Et ce n'est pas seulement à l'esprit incapable d'analyse, à l'observateur vulgaire qui considère la Chambre du dehors, que ses actes semblent aller à la débandade et sans règle compréhensible ; il n'est pas tout de suite aisé de les comprendre, quand on se borne à les examiner dans leur progrès journalier au cours des séances, de l'intérieur de la Chambre. Le membre nouvellement élu, qui y pénètre pour la première fois, et sans plus connaître ses règles et usages que les plus intelligents de ses électeurs, éprouve toujours une grande difficulté à mettre ses idées préconçues de la vie congressionnelle d'accord avec les conditions étranges et imprévues dont il se trouve environné, après qu'il a prêté serment et qu'il est devenu un rouage de la grande machine administrative. En vérité, il y a bien des choses qui se rattachent à sa nouvelle carrière à Washington, pour dégoûter et décourager, sinon affliger le nouveau membre. En premier lieu, sa réputation locale ne le suit pas à la capitale fédérale. Peut-être, les membres de son Etat le connaissent-ils et le reçoivent-ils avec une entière camaraderie ; mais personne autre ne le connaît, si ce n'est comme un adhérent de tel ou tel parti, ou comme un nouveau venu de tel ou tel Etat. Il trouve sa position insignifiante et sa personnalité effacée. Mais

cette humiliation sociale, qu'il éprouve dans les cercles où le fait d'être membre du Congrès ne confère pas par lui-même de distinction parce que ce n'est qu'être un parmi beaucoup, ne peut sans doute être comparée avec le chagrin et le désappointement qui accompagnent la découverte inévitable qu'il fait, qu'il est également sans autorité et sans influence dans la Chambre elle-même. Nul homme, quand il a été choisi comme membre d'un corps doté de larges pouvoirs et de prérogatives élevées, n'aime à voir son activité réprimée, à se sentir lui-même supprimé par des règles impératives et des précédents qui semblent avoir été imaginés dans le but délibéré d'empêcher les membres individuels d'arriver à se rendre utiles. Et cependant, tels sont les règlements et les précédents de la Chambre pour le nouveau membre. Il ne regarde pas, parce que ce n'est pas apparent à la surface des choses, si ces règlements et ces précédents sont le produit non d'un dessein prémédité de restreindre les privilèges des nouveaux membres comme tels, mais de simples nécessités de travail ; il ne voit qu'un fait ; c'est qu'il souffre de leur frein ; ce n'est que lorsque « la coutume en a fait chez lui une qualité de flexibilité », qu'il s'y soumet avec quelque chose qui ressemble à de la bonne grâce.

Naturellement, les nouveaux membres ne souffrent pas tous de la même façon, de cette discipline pénible ; ce n'est pas, en effet, tout nouveau membre

qui gagne son fauteuil avec le projet bien arrêté de travailler honnêtement, d'une manière appliquée et dévouée. Il y a de nombreux tours et subterfuges, bientôt appris et facilement employés, grâce auxquels les membres les plus paresseux et les plus indulgents pour eux-mêmes peuvent tout de suite faire un tel étalage de diligence exemplaire que les électeurs de Buncombe en seront pleinement satisfaits, s'ils n'en sont même positivement charmés. Mais le nombre des membres qui cherchent à ne rien faire et feignent, de parti pris, d'accomplir leurs devoirs, est probablement faible. La grande majorité, sans doute, a un sentiment assez vif de son devoir et un désir suffisamment ferme de l'accomplir ; on peut admettre sans crainte que le zèle des nouveaux membres est généralement plein de chaleur et d'insistance. Si cette chaleur leur fait défaut au début, ils l'acquerront en se frottant aux règlements, parce que de tels hommes doivent inévitablement s'irriter des entraves dans lesquelles les emprisonnent les inexorables pratiques de la Chambre.

Souvent, le nouveau membre va à Washington comme représentant d'une ligne particulière de politique, élu, par exemple, comme avocat du libre échange, ou comme champion du protectionnisme ; et c'est naturellement son premier soin, en entrant en fonctions, de chercher une occasion immédiate d'exprimer ses vues, et le moyen immédiat de leur

donner une forme précise et de les imposer à l'attention du Congrès. Son désappointement est, par suite, très vif, quand il découvre que, à la fois, l'occasion et le moyen lui font défaut. Il peut introduire son bill ; mais c'est tout ce qu'il peut faire, et il doit le faire à un moment spécial, d'une manière spéciale. Cela, il est probable qu'une dure expérience le lui apprendra, s'il n'a pas la prudence de s'informer à l'avance des détails de la pratique. Il est probable qu'il fera un début téméraire, sur la supposition que le Congrès observe les règles ordinaires de la pratique parlementaire à laquelle il s'est accoutumé dans les parlotes familières à son adolescence, et dans les réunions publiques que son expérience plus récente lui a fait connaître. Son bill est, sans doute, prêt à être présenté de bonne heure dans la session ; aussi, quelque jour, prenant avantage d'un arrêt dans les travaux de l'assemblée, alors qu'il semble n'y avoir pas d'affaire devant la Chambre, il se lève pour le lire et en proposer l'adoption. Mais il découvre qu'obtenir la parole est une entreprise difficile et précaire. Il est certain qu'il y en a d'autres qui la désirent autant que lui ; et son indignation se trouve excitée par ce fait que le « Speaker » ne daigne même pas se tourner vers lui, bien qu'il doive avoir entendu son appel ; c'est quelque autre qu'il désigne sans hésiter et comme une chose toute naturelle. S'il est bruyant

et s'il s'obstine dans ses cris de « M. le Speaker », il se peut qu'il obtienne, pour un instant, l'attention de ce haut fonctionnaire — mais c'est uniquement pour s'entendre dire qu'il est en dehors des règles, et que son bill ne peut être introduit à cette période que par le consentement unanime de l'assemblée : immédiatement s'élèvent, articulées mécaniquement mais énergiquement, des exclamations de protestation, et il est contraint de s'asseoir, confus et désappointé. Il s'est, sans le savoir, jeté en travers du chemin « de l'ordre régulier des occupations » ; il a été, en conséquence, bousculé, sans se rendre compte bien exactement de la façon dont l'accident est arrivé. Porté par l'amertume et la déconvenue de cette première expérience à respecter, sinon même à craindre, les règlements, le nouveau membre s'attache, en étudiant ou en s'informant, à découvrir, si possible, la nature de ses privilèges et les occasions qu'il a de les exercer. Il apprend que le seul jour qui soit pour lui sans danger est le lundi. Ce jour-là, on appelle le rôle des Etats, et les membres peuvent introduire des bills au fur et à mesure que les Etats sont appelés. Le lundi donc, il se mesure de nouveau avec les règlements, sûr de n'avoir cette fois rien à redouter, — mais c'est peut-être de sa part une imprudence et malheureusement de l'outrecuidance. Car s'il s'imagine, comme c'est son désir naturel, pouvoir, après qu'il aura envoyé son bill pour être

lu par le clerk, dire quelques mots en sa faveur, et, dans cet espoir, s'il s'engage dans les commentaires qu'il a longuement mûris, il sera terrassé par les règlements, aussi sûrement qu'il le fut la première fois, quand il obtint pour un instant la parole. Le coup sec de la baguette de M. le Speaker est tranchant, immédiat et péremptoire. Laconiquement, on l'informe que les règlements n'autorisent aucun débat ; le bill ne peut qu'être envoyé au Comité compétent.

En vérité, cela est décourageant ; c'est sa première leçon sur le gouvernement par les Comités et la baguette du maître cause une douleur cuisante ; mais plus tôt il apprendra les prérogatives et les pouvoirs des Comités permanents, plus tôt il pénétrera les mystères des règlements et évitera la douleur de se frotter à nouveau avec leurs épines. Les privilèges des Comités permanents sont le commencement et la fin des règlements. La Chambre des Représentants et le Sénat conduisent l'un et l'autre leurs affaires par ce qu'on pourrait appeler, de façon figurée, mais non sans exactitude, un moyen bizarre de *désagrégation*. La Chambre, virtuellement, délibère et légifère par petites sections. Le temps lui manquerait pour discuter tous les bills qui lui sont apportés, car ceux-ci, à chaque session, se comptent par milliers ; et il est douteux que, si même le temps le permettait, la procédure ordinaire de débats et

d'amendements pût suffire à séparer la paille du blé dans les boisseaux de bills empilés chaque semaine sur le bureau du clerk. Aussi, aucune vaine tentative n'est-elle faite pour opérer quelque chose de ce genre.

Le travail est distribué, pour la plus grande part aux quarante-sept Comités permanents qui constituent l'organisation régulière de la Chambre ; en partie aussi à des Comités choisis nommés pour un but spécial et temporaire. Chacun des bills presque innombrables qui arrivent à foison le lundi, est « lu une première et une seconde fois », — lu simplement pour la forme, c'est-à-dire par son titre, par le *clerk*, et adopté dans ses premières dispositions par assentiment tacite, dans le but de l'amener à la phase convenable pour le renvoi au Comité — puis renvoyé sans débat au Comité permanent compétent. En pratique, aucun bill n'échappe au renvoi — il n'y a exception, naturellement, que pour les bills introduits par les Comités et aussi pour un petit nombre qui peuvent être imposés à l'examen, grâce à une suspension des règlements, accordée par un vote des deux tiers des membres ; — d'ailleurs, le caractère exact d'un bill n'est pas toujours facile à définir, ce n'est pas une chose toute naturelle. Outre le grand Comité des voies et moyens et le Comité non moins important des appropriations, il y a des Comités permanents pour les affaires de

banque et la circulation monétaire, pour les réclamations, pour le commerce, pour le domaine public, pour les postes et les voies postales, pour la justice, pour les dépenses publiques, pour les manufactures, pour l'agriculture, pour les affaires militaires, pour les affaires navales, pour les mines et leur exploitation, pour l'éducation et le travail, pour les brevets, et pour une foule d'autres branches de la législation. Mais, pour si soigneuse et si nette que soit la division des matières législatives, représentée par les titres de ces Comités, on ne voit pas toujours avec évidence à quel Comité doit aller chaque bill. Bien des bills concernent des sujets qu'on peut regarder comme étant de la juridiction aussi bien d'un des Comités que d'un autre ; en effet, aucune limite bien marquée et ferme ne sépare les différentes classes d'affaires que les Comités ont mission d'étudier. Leurs juridictions se superposent en bien des points, et il doit arriver fréquemment qu'on lise des bills qui appartiennent justement à ce terrain commun. Au moment du renvoi de ces bills, de vives et intéressantes escarmouches se produisent. Il y a une rivalité active à leur sujet : la routine ordinaire, tranquille, qui préside au renvoi, quand celui-ci s'impose, est interrompue par des motions rivales cherchant à donner des solutions très différentes à la question de savoir ce qu'on fera de ces bills.

A quel Comité doit être envoyé un bill pour fixer et établir le taux maximum des tarifs des chemins de fer Union-Pacifique et Central-Pacifique, — sera-ce au Comité du Commerce ou au Comité des chemins de fer du Pacifique? Un bill qui prohibe l'expédition par la poste de certaines catégories de lettres ou de circulaires doit-il aller au Comité des postes et voies postales, parce qu'il a rapport au transport des lettres, ou bien au Comité du judiciaire, parce qu'il propose de faire un délit de toute transgression de sa prohibition? Quelle est la destination qu'il faut donner à un bill qui semble se trouver ainsi dans la juridiction de deux Comités distincts?

La destinée des bills renvoyés au Comité n'est généralement pas incertaine. En règle, un bill renvoyé est un bill condamné. Quand il va du pupitre du *clerk* à la salle du Comité, il passe un pont des soupirs parlementaire et gagne de sombres prisons d'oubli, d'où il ne reviendra jamais. La cause et l'époque de sa mort sont inconnues, mais ses amis ne le reverront plus. Naturellement, aucun des Comités permanents n'a le privilège de prendre pour son compte les pleins pouvoirs de la Chambre qu'il représente et de rejeter de façon formelle et décisive le bill qui lui est renvoyé; sa désapprobation, s'il le désapprouve, doit faire l'objet d'un rapport à la Chambre, sous forme de recommandation « de

ne pas passer» le bill. Mais il est facile, et cela par suite se fait communément, de laisser s'écouler la session sans faire de rapport du tout sur les bills que l'on estime critiquables ou sans importance, et de substituer aux rapports qu'on en aurait faits, quelques bills de l'élucubration même du Comité ; en sorte que des milliers de bills expirent avec l'expiration de chaque Congrès ; ils n'ont pas été rejetés, mais simplement négligés. On n'a pas eu le temps d'en faire un rapport.

Naturellement, il va sans dire que l'effet pratique de cette organisation des Comités de la Chambre est de transférer à chacun des Comités permanents l'entière direction de la législation sur les matières qui, par leur nature, sont soumises à son examen. En ces matières, l'initiative lui appartient, et toute l'action législative, en ce qui les concerne, est sous sa direction. Il donne aux déterminations de la Chambre forme et direction. Sur un point toutefois, son initiative est limitée. Un Comité permanent ne peut pas faire de rapport sur un bill dont le sujet n'a pas été soumis à son examen par la Chambre « en vertu des règlements ou autrement » ; il ne peut offrir spontanément son avis sur des questions pour lesquelles cet avis n'a pas été demandé.

Mais ce n'est pas là une limitation sérieuse, ni même efficace à ses fonctions d'inspiration et de direction ; c'est une chose très simple, en effet, que

d'obtenir qu'on lui soumette une question qu'il désire présenter à l'attention de la Chambre. Son président, ou l'un de ses membres dirigeants, élabore un bill englobant le point sur lequel le Comité désire inspirer la législation; l'introduit, en qualité de membre privé, le lundi, lors de l'appel des Etats ; le fait renvoyer à son Comité, et lui procure ainsi l'occasion de faire le rapport désiré.

C'est par cette autorité impérieuse des Comités permanents que le nouveau membre est arrêté et contrecarré chaque fois qu'il cherche à prendre une part active dans les travaux de la Chambre. De quelque côté qu'il se tourne, il rencontre sur son chemin quelque privilège des Comités. Les règlement sont établis de telle façon qu'ils placent toutes les affaires sous leur coupe; et l'une des découvertes que le nouveau membre est sûr de faire, après maintes expériences douloureuses, maintes aventures calmantes, et lorsque la première session touche à sa fin, c'est que sous leur autorité, la liberté des débats n'existe point et que son discours, longtemps retardé, ne verra pas le jour. C'est qu'en effet une session du Congrès, même longue, est trop courte pour que l'on puisse examiner complètement tous les rapports des quarante-sept Comités, le débat à leur sujet doit être strictement arrêté et même totalement exclu, si l'on veut qu'une part considérable du travail indispensable soit achevée avant

l'ajournement. Il y a des sujets auxquels la Chambre doit toujours donner une prompte attention ; c'est pourquoi, les rapports des Comités de l'Imprimerie et des Elections sont toujours à l'ordre du jour; il y a des questions pour lesquelles il faudra toujours prouver un examen soigneux ; c'est pourquoi, le Comité des voies et moyens et le Comité des appropriations sont investis de privilèges extraordinaires; les lois de finances (1) feront l'objet d'un rapport et seront généralement examinées en tout temps. Mais ces quatre Comités sont les seuls qui jouissent d'une faveur spéciale. Les autres doivent prendre leur tour dans l'ordre établi où ils sont appelés par le « Speaker », se contentant des miettes de temps qui tombent des tables des quatre Comités privilégiés.

Le sénateur Hoar, de Massachussets, dont la longue expérience du Congrès donne à sa parole une grande autorité, calcule (2) que, « en supposant que les deux sessions qui forment la vie de la Chambre durent dix mois », la plupart des Comités n'ont à leur disposition, durant chaque Congrès, que deux heures chacune pour « faire leur rapport,

(1) *Revenue and supply bills.*

(2) Dans un article intitulé : « *The Conduct of Business in Congress* » (*North America Review* vol. CXXVIII, p. 113) et auquel je suis redevable de beaucoup de détails dans l'esquisse faite au texte.

pour discuter et décider tous les sujets de législation générale confiés à leurs soins. » Car on gaspille naturellement beaucoup de temps. Aucun Congrès ne se met immédiatement au travail dès sa première réunion. Il a son bureau à élire, et, après son élection, il faut que quelque temps s'écoule avant que son organisation soit finalement complétée par la nomination des Comités. Il s'ajourne aussi pour les vacances et généralement s'épargne les longues séances. En outre, bien des choses viennent interrompre l'appel des Comités, auquel la plupart des affaires sont subordonnées. Cet appel ne peut avoir lieu que pendant les heures de la matinée, les heures qui suivent immédiatement la lecture du « journal » — les mardis, mercredis et jeudis; même alors, il peut être ajourné, parce que la besogne inachevée de la veille a droit la première à l'attention de la Chambre. L'appel ne peut avoir lieu les lundis, parce que la matinée du lundi est invariablement consacrée à l'appel des Etats pour l'introduction des bills et résolutions; ni les vendredis, parce que le vendredi est le jour des bills privés (1); et qu'il est toujours absorbé par le Comité des réclamations, ou par d'autres auteurs de bills, qui comptent

(1) *Private bill day.*

sur la « liste privée » (*private calendar*). Le samedi, la Chambre siège rarement.

On fait imprimer les rapports qui sont faits durant ces rares heures de la matinée, pour être examinés à leur tour, et les bills introduits par les Comités sont sur la liste qui convient pour être mis à l'ordre du jour, à l'époque voulue. Quand, le matin, une heure s'est écoulée, la Chambre se hâte de s'occuper des affaires qui sont sur la table du Speaker.

Ce sont là quelques-uns des points les plus clairs des règlements. Il y en a qui sont pleins de complexité et de confusion pour le profane, et la confusion dans la pratique est encore plus grande que la confusion dans les règlements. L'ordre régulier des affaires est constamment interrompu, en effet, par l'introduction de résolutions présentées « par consentement unanime » et de bills qu'on laisse pénétrer à la faveur d'une « suspension des règlements ». Cependant, il est évident qu'il y a un principe qui domine toutes les phases de la procédure, et qui n'est jamais désavoué ni abrogé, le principe que les Comités gouvernent sans obstacle et sans entrave. Et c'est là un principe d'une puissance créatrice considérable. C'est la substance de toute la législation. En premier lieu, l'expédition rapide des affaires sous la direction des Comités détermine le caractère et l'importance de la discussion à

laquelle la législation sera soumise. La Chambre a conscience que le temps presse. Elle sait que, quelque hâte qu'elle mette, c'est à peine si elle pourra venir à bout de la huitième partie des affaires déposées pour la session, et que s'arrêter à un long débat c'est laisser s'accumuler les arriérés. En outre, la plupart des membres ont individuellement la préoccupation de hâter l'action sur toutes les affaires pendantes, parce que chacun des membres de la Chambre est membre d'un ou de plusieurs des Comités permanents; il est donc très naturellement désireux que les bills préparés par ses Comités, et dans lesquels il est nécessairement intéressé, en particulier, en raison de l'attention spéciale qu'il a été obligé de leur donner, obtiennent d'être écoutés et votés aussitôt que possible.

Il doit, en conséquence, arriver invariablement que le Comité qui a la parole à un moment donné, est le Comité dont la majorité de la Chambre désire examiner les propositions, aussi sommairement que les circonstances le permettront, afin que ceux des quarante-deux autres Comités non privilégiés auxquels la majorité appartient puissent obtenir une occasion plus prompte et plus grande d'être entendus. Un Comité rapporteur, en outre, est généralement aussi heureux d'être pressé, que la majorité l'est de le presser. Il a probablement plusieurs bills qu'il a

mûris et désire les voir discuter, avant que les heures brèves que l'occasion lui offre soient passées et enfuies (1).

En conséquence, c'est la coutume établie à la Chambre d'accorder la parole, pour une heure, au membre du Comité rapporteur, qui est chargé de l'affaire en délibération ; cette heure devient l'heure principale du débat. Le membre rapporteur du Comité emploie rarement lui-même, s'il l'emploie jamais, la totalité de l'heure pour son exposé d'introduction ; il en emploie une partie et dispose de la portion qui reste ; car, par un privilège incontesté, il lui appartient de décider s'il gardera ou non la parole lui-même. Aucun amendement n'est admis pendant cette heure, à moins qu'il ne consente à sa présentation ; et naturellement il ne cède pas son temps indistinctement à quiconque désire parler. Il fait place, en réalité, comme l'équité le lui commande, aux opposants aussi bien qu'aux partisans de la mesure qui lui est confiée ; mais, en général, nul ne se voit accorder une part de ce temps, s'il n'en a pas, au préalable,

(1) Aucun Comité n'a le droit, quand il est appelé, d'occuper plus que les heures de la matinée de deux jours consécutifs avec les mesures qu'il a préparées ; toutefois, si l'heure de sa seconde matinée expire pendant que la Chambre est occupée à examiner un de ses bills, cette seule mesure peut être ajournée à une nouvelle heure de la matinée jusqu'à ce qu'il ait été statué.

obtenu la promesse; ceux qui parlent ne doivent pas dépasser le nombre de minutes qu'il a consenti à leur accorder. Il garde ainsi soigneusement sous sa propre surveillance, la direction du débat et de l'amendement en bon tacticien, et avant de quitter définitivement la place, à l'expiration de son heure, il est certain qu'il proposera la motion préalable. Négliger de le faire serait perdre tout contrôle sur l'affaire qu'il a en mains, car, à moins que la question préalable ne soit ordonnée, le débat peut s'égarer et la chance qu'avait son Comité de voir ses mesures discutées peut disparaître totalement; cela ne serait rien moins que sa disgrâce. Il serait d'autant plus à blâmer qu'il n'avait qu'à demander la question préalable pour l'obtenir. Comme je l'ai dit, la Chambre est impatiente de presser la besogne autant qu'il peut l'être lui-même, elle satisfera à presque toutes les demandes qu'il pourra faire en vue de restreindre la discussion; toutefois, sans doute, s'il lui laissait la bride sur le cou, elle courrait librement, suivant son caprice et méprisant le conducteur. La question préalable une fois ordonnée, tous les amendements sont écartés; il reste une heure pour le résumé du même commissaire privilégié, avant qu'on procède au vote final et qu'on décide du sort du bill.

Telles sont les coutumes qui déconcertent, embrouillent et étonnent le nouveau membre. Dans ces

précédents et dans ces usages, quand, à la longue, il parvient à les comprendre, le novice découvre l'explication du fait, jadis si déconcertant et en apparence si inexplicable, que lorsqu'il s'élançait pour réclamer la parole, d'autres membres, qui cependant se levaient après lui, lui étaient froidement et sans pitié préférés par le Speaker. Evidemment il est assez clair que M. le Speaker savait à l'avance à qui le représentant du Comité rapporteur avait accepté de céder la parole; et il était inutile pour tout autre de demander à grands cris qu'on la lui accordât. Quiconque désirait parler aurait dû, si possible, faire un arrangement avec le Comité, avant que l'affaire vînt en discussion et aurait dû notifier à M. le Speaker que la parole lui serait accordée pour quelques instants.

C'est là, sans conteste, outre qu'elle est très intéressante, une méthode très nouvelle et significative pour restreindre le débat et hâter l'action législative — méthode de très sérieuse importance et fertile en conséquences constitutionnelles de grande portée. Les pratiques de débat qui prévalent dans son assemblée législative sont manifestement de la plus haute importance pour un peuple qui se gouverne lui-même; cette législation, en effet, qui n'est pas discutée posément par le corps légiférant, est pratiquement une législation faite dans un coin. Il est impossible, pour le Congrès lui-même, de faire sagement ce qu'il fait

si hâtivement ; et les électeurs ne peuvent comprendre que le Congrès ne s'arrête pas à examiner les bills qu'on lui présente. Les prérogatives des Comités représentent quelque chose de plus qu'une simple division commode du travail. Il n'y a qu'une part de sa besogne dont le Congrès, en corps, s'occupe, c'est la partie qui comprend la matière privilégiée des revenus et des subsides. La Chambre n'accepte jamais les propositions du Comité des voies et moyens ou du Comité des appropriations sans une mûre délibération ; mais elle autorise presque tous les autres Comités permanents à légiférer, en fait, pour elle. Dans la forme, les Comités ne font que classer les différents sujets introduits par leurs membres individuellement, et les préparer avec soin et après une minutieuse investigation pour la délibération et l'action finales de la Chambre ; en réalité, ils dictent la marche à suivre, ne se contentant pas d'indiquer à la Chambre les décisions à prendre, mais mesurant, à leur volonté, les occasions qui lui seront données de discuter et de délibérer. La Chambre siège, non pour discuter sérieusement, mais pour sanctionner aussi promptement que possible les conclusions de ses Comités. Elle légifère dans les salles de Comités, non par les décisions des majorités, mais par les résolutions de minorités ayant commission spéciale ; en sorte qu'il n'est pas loin de la vérité de dire

que le Congrès en session est le Congrès en exhibition publique, tandis que le Congrès dans ses salles de comité est le Congrès au travail.

L'habitude se forme vite, même chez l'Américain dégagé de préjugés; et la nature de la Chambre des Représentants a, par une longue coutume, été façonnée suivant l'esprit de ses règlements. Les Représentants se sont, par une rigoureuse discipline envers eux-mêmes, adaptés parfaitement à la loi sous laquelle ils vivent, et ont chassé de leurs cœurs, aussi complètement qu'il est possible, tout désir de faire ce que cette loi a pour principal objet d'interdire, en renonçant à une vaine passion pour la discussion publique. Ce défaut absolu de l'esprit de discussion et ce fait que l'idée de combattre une proposition au moyen d'arguments leur semble étrangère, furent illustrés récemment par un incident qui fut douloureusement comique. La majorité démocrate de la Chambre du quarante-huitième Congrès désirait le vote immédiat d'un *pension bill* d'une importance plutôt colossale; la minorité républicaine condamnait, au contraire, le bill avec une grande chaleur; quand il fut présenté par le Comité des Pensions à une heure avancée de l'après-midi, au milieu d'une Chambre peu nombreuse, une fois que les règlements eurent été suspendus et qu'un jour prochain eût été fixé pour l'examen du bill, les ré-

publicains recoururent à une obstruction (1) déterminée et persistante pour empêcher l'action. D'abord, ils refusèrent de voter, laissant les démocrates sans quorum suffisant pour agir ; puis, pendant toute la nuit, ils retinrent la Chambre à des appels sur des motions dilatoires et obstructives; la tristesse des heures que l'on traînait ainsi était atténuée de temps en temps par l'audition amusante des excuses d'un membre qui avait cherché à se glisser vers son lit, ou par l'émotion d'une dispute pleine de colère entre les leaders des deux partis qui se rendaient mutuellement responsables de cet arrêt complet. Jusqu'à ce que le matin eût poussé les coupables à renforcer les rangs des démocrates, la besogne n'avança pas d'un pas. Le fait à noter dans cette scène remarquable, c'est que la minorité ne manœuvrait pas pour avoir l'occasion ou le temps nécessaire à un débat, afin que le pays fût informé de la véritable nature du bill qu'elle condamnait ; elle ne faisait que combattre une motion préliminaire par une obstruction silencieuse, opiniâtre. Lorsqu'elle eût employé la nuit tout entière à s'opposer à toute action, on dit que la Chambre ne fut pas « d'humeur à se livrer au débat de trente minutes autorisé par les règlements » ; un vote final eut lieu après qu'un ou deux mots seulement eurent été dits. On trouva plus facile

(1) « Filibustering ».

et plus naturel, comme chacun l'a vu, d'attirer l'attention sur le caractère contestable de ce que tentait la majorité, en faisant une « scène » en quelque sorte scandaleuse, dont tout le monde parlerait, qu'en faisant des discours que personne ne lirait. Ce fut un commentaire remarquable des méthodes caractéristiques de notre système de gouvernement Congressionnel.

Un résultat très notable de ce système est de transporter du Congrès au secret des salles de Comité le théâtre des débats sur la législation. Les messieurs de la province qui lisent les dépêches de l'Association de la Presse dans leurs journaux, en train de déjeuner à leur café, sont sans doute cruellement embarrassés par certains des avis qui paraissent quelquefois dans les brèves notes télégraphiques de Washington. Que peuvent-ils comprendre à ceci, par exemple : « Le Comité du Commerce a entendu aujourd'hui les arguments de la délégation du Congrès de « tels et tels Etats », « en faveur des appropriations pour les améliorations des rivières et ports que les membres désirent voir inscrire dans le bill des appropriations des rivières et ports » ? Ils ne comprendront probablement pas qu'il aurait été inutile, pour les membres qui ne sont pas du Comité du Commerce, d'attendre une occasion d'exposer leurs idées devant le Congrès, qui a mis la mesure à laquelle ils désirent faire des additions sous le

contrôle impérieux du Comité, et où ils ne pourraient en conséquence obtenir d'être entendus que grâce à la tolérance courtoise du membre rapporteur du comité. Tout ce qu'il y a à faire doit être fait au moyen des Comités ou par eux.

Il semblerait donc que, pratiquement, les Congrès, ou, en tout cas, la Chambre des Représentants, délègue aux Comités permanents, non seulement ses fonctions législatives, mais aussi ses fonctions délibératives. Le petit débat public qui s'élève en vertu des règlements stricts et pressants de la Chambre est un débat de forme plutôt qu'une discussion effective, c'est la discussion qui a lieu dans les Comités qui donne forme à la législation. Sans aucun doute, ce tamisage des questions législatives par les Comités est d'une grande valeur : il permet à la Chambre d'obtenir « des conseils dégagés de toute obscurité » et des avis intelligents émanant d'une source autorisée. Toute conversation sobre, pleine de vues, pratique, sur les questions de politique publique, qu'elle prenne place devant le Congrès ou simplement devant les Comités du Congrès, est de grande valeur ; et les controverses qui naissent dans les salles de Comités, à la fois parmi les membres des Comités eux-mêmes et entre ceux qui comparaissent devant les Comités comme défenseurs de mesures spéciales, ne peuvent que contribuer à ajouter de la clarté et une véritable consistance aux rapports soumis à la Chambre.

Il y a, toutefois, plusieurs raisons très évidentes qui expliquent pourquoi l'examen le plus approfondi d'une affaire par les Comités, la discussion la plus complète et la plus judicieuse de ses détails dans leur sein, ne peuvent remplacer ni avoir toute l'utilité de l'amendement et de la discussion par le Congrès en séance publique. En premier lieu, les séances des Comités sont privées et leurs discussions ne sont pas publiées. Le principal et, incontestablement, le plus essentiel objet de toute discussion sur les affaires publiques, c'est d'éclairer l'opinion publique ; et, naturellement, puisqu'elle ne peut entendre les débats des Comités, la nation ne peut en recevoir un grand enseignement. Il y a une objection décisive à la publication des délibérations des Comités, objection que tous les jurisconsultes parlementaires reconnaissent résulter des circonstances mêmes, c'est que ces délibérations n'ont aucune valeur tant qu'elles ne sont pas confirmées par la Chambre. Un Comité a reçu mission, non d'instruire le public, mais d'instruire et de guider la Chambre.

A la vérité, il n'est pas d'usage, pour les Comités, d'ouvrir souvent leurs portes à ceux qui désirent être entendus sur les affaires pendantes ; et personne ne peut réclamer une audition comme s'il y avait droit. Au contraire, les Comités ont le privilège et l'habitude de tenir leurs séances dans un secret absolu. On considère comme une violation du règle-

ment, de la part d'un membre, de faire allusion devant la Chambre à ce qui s'est passé au sein du Comité, « à moins d'y être autorisé par un rapport écrit sanctionné par la majorité du Comité » ; il n'y a pas, non plus, place, dans l'ordre régulier des affaires, pour une motion enjoignant à un Comité de faire son enquête, toutes portes ouvertes. Dès lors, ce n'est que grâce à la bonne volonté des Comités que des arguments peuvent être apportés devant eux.

D'ailleurs, lorsqu'ils permettent qu'on les approche, ils étendent généralement cette autorisation à d'autres que leurs collègues du Congrès. Le Comité du Commerce consent à écouter les fonctionnaires principaux des chemins de fer sur la réglementation des frais et des tarifs des transports; et des centaines de personnes intéressées s'informent par télégramme, auprès du président du Comité des voies et moyens, de l'époque où il leur sera permis de présenter au Comité leurs vues sur la revision du tarif. Les discours prononcés devant les Comités durant leurs séances publiques sont, par suite, à peine du genre de ceux qui instruiraient le public et vaudraient, à ce titre, d'être publiés. Ce sont, en règle générale, des plaidoyers de plaideurs privés, des arguments d'avocats. Il n'y a rien en eux du caractère pénétrant, critique, humoristique, qui appartient à l'ordre supérieur du débat parlementaire, dans lequel deux hommes sont mis aux

prises l'un avec l'autre, sur un pied d'égalité, et excités à une ardente dispute et à une lutte géante sous l'aiguillon d'un principe politique ou de l'ambition personnelle, au milieu de la rivalité des partis et de la compétition entre les programmes politiques divers. Ils représentent une joute entre des intérêts contraires, et non un combat de principes. C'est à peine s'ils pourraient instruire ou élever l'opinion publique, même s'ils obtenaient son attention.

Pour instruire ou élever l'opinion publique, en ce qui concerne les affaires nationales, il faut quelque chose de plus que des plaidoyers particuliers sur des privilèges spéciaux. Il faut une discussion publique d'une nature particulière : une discussion par le corps législatif lui-même, une discussion dans laquelle tous les détails de chaque point débattu soient distinctement mis en relief, et tous les arguments importants poussés jusqu'à leur dernier degré d'évidence par des « leaders » reconnus de ce corps ; et, par dessus tout, une discussion dont il faut que quelque chose dépende — quelque chose d'important ou de grand intérêt, quelque question pressante d'administration ou de droit, la destinée d'un parti ou le succès d'un politicien en vue. Ce n'est qu'à une discussion de ce genre que le public prêtera attention ; aucune autre ne fera sur lui d'impression. Dès lors, quiconque juge, un peu en homme d'Etat, des conditions essentielles d'un

« self-government » intelligents, arrive malheureusement à cette constation, qui est celle que doivent faire inévitablement tous ceux qui examinent franchement notre système congressionnel ; c'est que, sous ce système, une semblable discussion est impossible. Il y a, pour commencer, des raisons physiques et *architecturales* qui font qu'un débat pratique est impossible sur les affaires publiques dans la Chambre des Représentants. Pour ceux qui visitent les galeries de la salle des Représentants pendant une séance de la Chambre, ces raisons sont aussi claires qu'elles sont surprenantes. Il serait naturel de s'attendre à ce qu'un corps, qui se réunit publiquement pour la discussion et la délibération, tienne ses séances dans une salle assez petite pour permettre un échange facile de vues et un accord rapide dans l'action, où ses membres seraient en contact étroit, sympathique; et il est très étonnant de voir qu'elle s'étend librement à travers les vastes espaces d'une salle telle que le hall de la Chambre des Représentants ; il n'y a pas, en effet, de foule collaborant en rangs serrés ; au contraire, chaque membre a un pupitre spacieux et un fauteuil tournant confortable ; de larges bas-côtés s'étendent et s'allongent, et des espaces vastes, couverts d'épais tapis, entourent les pupitres du Speaker et des clerks ; des galeries profondes remontent des lignes extérieures

des larges passages qui s'étendent au delà du « bar » ; c'est une salle immense, spacieuse, déroulant librement ses dimensions géantes sous le grand plafond à solives planes, à travers les panneaux de verre duquel la pleine lumière du jour entre à flots. L'impression la plus vive qu'ait le visiteur, en contemplant ce vaste hall, est l'impression de l'espace. Un orateur doit nécessairement avoir une voix comme celle d'O'Connel, — pense le visiteur pratique au moment où il s'assied dans la galerie, — pour arriver à remplir les espaces silencieux de cette salle ; combien plus encore pour dominer les bruits tumultueux qui bourdonnent ou résonnent à travers cette salle,quand les Représentants y sont assemblés, — il doit avoir une voix claire, sonore, dominante, comme le son d'un clairon. Celui qui parle là avec la voix et les poumons du commun des mortels doit se contenter de se faire entendre par les membres qui sont dans son voisinage immédiat, dont il fatigue violemment les oreilles dans ses efforts véhéments pour commander l'attention de ceux qui sont assis plus loin, et qui, par suite, ne peuvent que se résigner à l'écouter.

C'est cette étendue du hall des Représentants, qui rend si significatifs ces télégrammes qui parlent d'un discours intéressant ou spirituel ayant gagné à l'orateur des auditeurs de toutes les parties de la Chambre. Comme le disait un de nos hommes d'es-

prit les plus célèbres, un membre doit nécessairement faire le voyage d'un jour de Sabbat pour arriver à portée de la voix d'un orateur qui parle à la Chambre de la partie opposée du hall ; car, outre l'espace, il y a les bruits qui s'interposent ; le bruit des conversations à haute voix et du battement de mains pour appeler les huissiers rendent la tâche de l'orateur « très semblable à celle qui consisterait à s'adresser aux voyageurs des omnibus du bord du trottoir qui est devant l'hôtel Astor (1). »

Mais ces restrictions physiques aux débats, sérieuses et réelles, sont parmi les moins importantes, parce qu'elles sont parmi les moins insurmontables. Si les discussions publiques, efficaces et pratiques étaient considérées comme indispensables par le Congrès, tout au moins comme désirables, la salle actuelle pourrait être promptement divisée en deux halls : l'un formerait un salon de lecture commode, où les membres pourraient causer et écrire à leur aise, comme ils le font maintenant dans la Chambre elle-même ; de l'autre on ferait une salle plus petite appropriée aux débats et au travail sérieux. Cela, en fait, a été plusieurs fois proposé, mais la Chambre ne trouve pas qu'il y ait urgence

(1) Citation tirée d'une description très vivante et pittoresque de la Chambre, qui a paru dans la *Nation*, de New-York, le 4 avril 1878.

à faciliter les débats ; elle ne voit, en effet, aucun motif de désirer un accroissement du nombre des discours, puisque, malgré toutes les restrictions apportées à la discussion, sa besogne avance beaucoup trop lentement. Les premiers Congrès avaient le temps de discourir ; les Congrès d'aujourd'hui ne l'ont pas. Avant que ne fût construite cette aile du Capitole dans laquelle se trouve à présent la salle des Représentants, la Chambre siégeait dans la pièce beaucoup plus petite, qui est vide maintenant et ne contient plus que l'exposition de sculpture à laquelle elle est consacrée ; et là, tous les jours, beaucoup de discours furent prononcés : Calhoun, Randolph, Webster et Clay y gagnèrent leur réputation d'hommes d'Etats et d'orateurs. Si sérieux et intéressants étaient les débats de cette époque que les principaux discours prononcés au Congrès semblent avoir été ordinairement reproduits tout entiers dans les journaux métropolitains (1). Mais, même alors, le nombre et la longueur des discours étaient très vivement déplorés ; dès 1828, un rédacteur de la *North American Review* condamne ce qu'il appelle « l'habitude du débat congressionnel », de l'air de quelqu'un qui parle d'un abus que tout le monde reconnaît être un idéal (2). Onze ans plus tard, un collaborateur de

(1) *No. Am. Rev.*, vol. XXVI, p. 162.
(2) *No. Am. Rev.*, même article.

la *Democratic Review* (1) déclarait qu'on avait porté contre M. Samuel Cushman, alors membre du vingt-cinquième Congrès pour New-Hampshire « l'accusation de poser la question préalable ». « En vérité », continue l'auteur de l'article, « il la pose, et c'est là un service qui, alors même qu'il n'aurait jamais fait autre chose, lui vaudrait l'érection d'un monument comme à un bienfaiteur public. Un homme, qui peut arrêter un débat ennuyeux, interminable, factieux, qui fait perdre du temps, en vaut quarante qui peuvent le provoquer ou le prolonger. Cela exige quelque courage moral, quelque énergie, et quelque tact aussi, que de poser la question préalable et de la poser, aussi, juste au bon moment. »

Cette ardente et généreuse défense de M. Cushman contre l'odieuse accusation de proposer la question préalable serait, sans nul doute, extrêmement amusante pour le président de l'un des Comités du quarante-huitième Congrès, à qui la question préalable semble être l'une des nécessités les plus communes de la vie. Mais, après tout, il ne devrait pas rire du publiciste ingénu, car ce n'était pas alors le règne des règlements; ils ne faisaient que servir la Chambre, ils ne la gouvernaient pas en tyran. Ils n'avaient pas alors l'occasion de dominer, qui

(1) « Coup-d'œil sur le Congrès », *Am. Rèv.*, mars 1899.

résulte de l'insuffisance de temps qui presse la Chambre et du poids des affaires qui l'oppresse; ils avaient plus à souffrir d'une salle où l'éloquence était possible que d'une pièce vaste, où la voix de l'orateur est noyée au milieu des bruits d'une inattention tumultueuse. Aujourd'hui, les prétendus *debaters* sont aisément expulsés du Congrès et contraints de recourir à l'imprimerie; ils doivents se contenter de parler dans les pages du *Record*, au lieu de parler de leurs sièges au milieu de la Chambre. Quelques personnes qui vivent très loin de Washington peuvent s'imaginer que les discours qui s'étendent librement dans les colonnes du *Congressional Record* ou que leur député leur envoie sous forme de brochures ont été réellement prononcés devant le Congrès; mais tous les autres savent qu'ils ne l'ont pas été; que le Congrès donne constamment à ses membres l'autorisation d'insérer, dans les rapports officiels des délibérations, des discours qu'il n'a jamais entendus et qu'il ne se soucie pas d'entendre, mais à l'impression desquels il ne s'oppose pas, s'il est désirable que les électeurs et le pays tout entier les lisent. Il ne gênera pas les relations d'un membre avec ses électeurs, tant qu'il lui sera possible de contenter l'un et de satisfaire les autres, sans inconvénient pour lui-même et sans dommage sérieux pour les ressources du

Trésor. L'imprimeur public ne s'y oppose pas.

Mais il y a d'autres raisons encore, plus importantes que celles-ci, qui font que les débats du Congrès ne peuvent pas, dans notre système actuel, avoir cet objet sérieux de peser les mérites des divers programmes politiques, ni ce but défini et déterminé qui est celui des partis — ou, si vous voulez, des hommes de parti — et sans lequel ces débats ne peuvent être d'aucun effet pour instruire l'opinion publique ou purifier l'action politique.

La principale de ces raisons, parce qu'elle est la source de toutes les autres, c'est qu'il n'y a pas dans le Congrès de « leaders » investis d'une autorité, qui soient les porte-parole reconnus de leurs partis. Le pouvoir n'est concentré nulle part ; il est plutôt, à dessein et de propos délibéré, éparpillé parmi plusieurs petits chefs. Il est divisé, pour ainsi dire, en quarante-sept seigneuries, dans chacune desquelles un Comité permanent est la Cour des barons, et son président le seigneur. Ces petits barons, dont quelques-uns ne sont pas sans une grande puissance, mais dont aucun n'approche de la domination absolue, peuvent à volonté exercer une autorité presque despotique dans leurs comtés et quelquefois bouleverser le royaume lui-même ; mais leurs jalousies mutuelles, aussi bien que le petit nombre et la brièveté des occasions qui leur sont

offertes, les empêchent de s'entendre, et chacun d'eux est très loin de la fonction de leader commun.

Je sais bien que ce plan de distribution du pouvoir et de *désintégration* de l'autorité paraît à quelques-uns une combinaison excellente, qui nous permet d'échapper au danger du « pouvoir d'un seul » et à une concentration fâcheuse des fonctions ; il est très facile de comprendre et d'apprécier les considérations qui rendent si populaire cette opinion sur le gouvernement par Comités ; elle est fondée sur une crainte très juste et très salutaire d'un pouvoir irresponsable ; et ceux qui la soutiennent le plus résolument se placent toujours sur ce terrain, qu'il est dificile de limiter les fonctions de « leader », à raison de leur étendue et de la force des prérogatives qui y sont attachées, et que les diviser c'est en faciliter le contrôle. Ils affirment, en outre, que moins un homme a à faire — c'est-à-dire plus il est confiné dans une besogne simple et dans des détails définis — plus son travail sera intelligent et consciencieux. Ils aiment les Comités, précisément parce qu'ils sont nombreux et faibles, acceptant très volontiers qu'ils soient despotiques dans leurs sphères étroites.

Il semble évident, cependant, quand on considère la question à un autre point de vue, que, comme cela ressort des faits de l'expérience, plus le pouvoir est divisé, plus il devient irresponsable. Un baron

puissant, qui peut appeler la moitié du pays sous les armes, est surveillé avec une jalousie plus grande et, par suite, contenu avec plus de vigilance qu'il n'en est jamais donné au faible propriétaire d'un simple château solitaire. L'un ne peut sortir de chez lui sans attirer l'attention soupçonneuse du pays tout entier ; l'autre peut tracasser et tourmenter son voisinage entier sans craindre d'empêchement ni d'obstacle. Ce sont toujours les petits renards qui volent les raisins. Quoi qu'il en soit, pour en revenir des exemples aux faits de la question, il est assez évident que le peu d'importance de la fonction de leader dans les Comités en assure le despotisme, en en rendant les fonctions sans intérêt. Le Sénat, presque toujours, discute les affaires qui le concernent avec un soin remarquable ; la Chambre, au contraire, soit d'un accord unanime, soit en raison d'une obstruction si persistante de la part de la minorité qu'elle oblige le Comité rapporteur et la majorité à faire une place aux discours, s'arrête quelquefois pour discuter tout au long les rapports des Comités ; mais personne, sauf peut-être les éditeurs de journaux, ne trouve ces débats intéressants à lire.

Comment se fait-il que nombre de gens intelligents et patriotes dans ce pays, de la Virginie à la Californie, — des gens qui, incontestablement, portent à leur Etat et à l'Union plus d'affection qu'à

nos voisins d'outre-mer — s'abonnent à des journaux de Londres pour dévorer les débats parlementaires alors qu'ils ne songeraient pas à prendre la peine de parcourir péniblement un seul exemplaire du *Congressional Record?* Est-ce parce qu'ils sont captivés par la dignité vieux-continent de la royale Angleterre, avec son aristocratie et la pompe de sa Cour, ou parce qu'ils ont le désir assez vulgaire de paraître plus versés que leurs voisins dans les affaires extérieures, et d'affecter une grande connaissance des hommes d'Etat anglais? Non, certainement non. C'est parce que les débats parlementaires sont intéressants et que les nôtres ne le sont pas. Dans la Chambre des Communes anglaise, les fonctions et les privilèges de nos Comités permanents sont tous concentrés dans les mains du Ministère qui a, en outre, des privilèges de direction (1) que nos Comités eux-mêmes ne possèdent pas; il en résulte que ces fonctions et privilèges entraînent une entière responsabilité en même temps qu'un grand pouvoir, et que tous les débats présentent un intérêt intense quant aux personnes et quant aux partis. Toute discussion importante est une mise en accusation du Ministère par l'opposition, — une mise en accusation de la majorité par la minorité; et tout

(1) Leadership.

vote d'importance est la défaite d'un parti et le triomphe d'un autre. Toute la conduite du gouvernement repose sur ce qui se dit aux Communes, parce que les révélations qui sortent du débat changent souvent les votes, et qu'un Ministère perd le pouvoir quand il perd la confiance des Communes. Ce grand Comité permanent démissionne chaque fois qu'il contrarie la volonté de la majorité. C'est donc pour ces raisons très simples et très claires que les débats du Parlement britannique sont lus de ce côté de l'eau, de préférence aux débats du Congrès. Ils concernent les ministres qui sont des personnes très en vue et auxquelles, en conséquence, le monde intelligent tout entier s'intéresse ; ils déterminent enfin le cours de la politique dans un grand empire. Le jour fixé pour un débat parlementaire est un grand jour de bataille où les Libéraux et les Conservateurs s'opposent l'un à l'autre de toutes leurs forces, et l'on aime à guetter l'issue du combat.

Nos débats en Congrès, au contraire, n'ont pas le dixième de cet intérêt, parce qu'ils n'ont pas le dixième de cette signification et de cette importance. Les rapports des Comités sur lesquels les débats s'engagent ne sont soutenus ni par l'un ni par l'autre parti ; ils représentent purement et simplement les recommandations d'un petit corps de membres appartenant aux deux partis ; il se peut fort bien qu'ils divisent les votes du parti auquel

la majorité des Comités appartient, comme il se peut qu'ils rencontrent de l'opposition de l'autre côté de la Chambre. S'ils sont adoptés, ce n'est pas le triomphe d'un parti ; s'ils sont repoussés, ce n'est pas la défaite d'un parti. Ce ne sont rien de plus que les propositions d'un Comité mixte ; elles peuvent être rejetées sans désavantage politique pour l'un ni pour l'autre parti, sans blâme pour le Comité, comme elles peuvent être adoptées sans compliments pour le Comité, ni avantage politique pour l'un des deux partis. Ni l'un ni l'autre parti n'a eu grand enjeu dans la controverse. La seule importance qui peut s'attacher au vote dépend de la relation qu'il peut avoir avec la prochaine élection générale. Si le rapport touche à une question qui captive l'attention du public à ce point que toute action s'y rattachant doit vraisemblablement être notée par celui-ci pour s'en souvenir le jour de l'élection populaire, les partis ont soin de voter aussi fermement que possible du côté qu'ils jugent être celui du manche ; mais, pour tous les autres rapports, on statue, sans penser beaucoup à l'influence qu'ils peuvent avoir sur la destinée d'élections éloignées, parce que cette influence est lointaine et problématique.

En un mot, les partis nationaux n'agissent pas sous la contrainte qu'impose le sentiment d'une responsabilité immédiate. La responsabilité est dispersée et aucun vote ni débat ne peut la rassembler.

Elle repose moins sur les partis que sur les individus ; et elle ne repose pas sur les individus d'une manière qui permette de leur reprocher, avec justice et efficacité, l'iniquité d'un acte législatif. A considérer le gouvernement à un point de vue pratique et d'affaires plutôt qu'à un point de vue théorique et absolument moral, — c'est-à-dire à traiter les affaires du gouvernement comme des affaires, — il semble incontestablement et hautement désirable que toute la législation représente distinctement l'action des partis en tant que partis. Je sais bien que des réformateurs enthousiastes, mais assez peu pratiques, ont proposé de supprimer les partis par un tour de passe-passe de réforme gouvernementale, accompagné et complété par la restauration, qu'il faut souhaiter sincèrement, des vertus qui dominent le moins ordinairement dans la nature humaine ; mais il me semble qu'il serait plus difficile, et moins désirable que ne le supposent ces aimables personnes, de diriger un gouvernement populaire au moyen d'un autre système que celui de l'organisation de partis, et je crois que la grande nécessité est, non pas de se débarrasser des partis, mais de trouver et d'employer une combinaison qui permette de les diriger et de les rendre justiciables jour par jour, de l'opinion publique. Franchement, ce résultat ne peut être atteint, en punissant, de temps en temps, un membre du Congrès qui aura voté

pour un « bill d'appopriation » manifestement malhonnête, ou pour une mesure coupable relativement au tarif. A moins que le châtiment ne puisse être étendu au parti — s'il y en a un bien distinct — avec leqnel ces membres ont voté, aucun avantage ne résultera du self-government, aucun triomphe n'aura été obtenu par l'opinion publique. Il serait à désirer que les partis agissent comme organisation distincte, suivant des principes reconnus, sous la direction de « leaders » en vue, afin que les votants puissent être en mesure de manifester, par leurs votes, non seulement leur désapprobation d'une politique passée en retirant leur appui au parti qui en est responsable, mais aussi et surtout leur volonté quant à l'administration future du gouvernement, en portant au pouvoir un parti qui poursuit le triomphe d'une politique acceptable.

C'est donc un fait de la plus sérieuse importance que notre système de gouvernement Congressionnel n'offre aucun moyen semblable de contrôler la législation. Hors du Congrès, l'organisation des partis est très bien déterminée et tangible ; personne ne pourrait souhaiter, bien peu pourraient imaginer qu'elle le fût davantage ; mais à l'intérieur du Congrès, elle est obscure et n'est pas tangible. Nos partis dirigent leurs adhérents avec la plus stricte discipline dans le but d'enlever les sièges,

mais leur discipline est molle et flottante dans leurs fonctions de législateurs. Du moins, il n'y a pas, à l'intérieur du Congrès, d'organisation de parti visible, susceptible par suite de contrôle. Le seul lien de cohésion est le caucus qui réunit parfois un parti pour une action commune, juste pour le temps nécessaire au dépôt de son vote sur une question critique. Il y a toujours, il est vrai, une majorité et une minorité, mais la législation élaborée pendant une session ne représente la politique ni de l'un ni de l'autre; ce n'est qu'un agrégat de bills présentés par des Comités composés de membres appartenant aux deux groupes de la Chambre; on sait que c'est ordinairement, non pas l'œuvre des membres de la majorité agissant sur les Comités, mais le résultat d'un compromis; ils portent la nuance ou la teinte des opinions et des vœux de couleur différente de chacun des membres des deux partis composant le Comité.

Evidemment, ce fait que les deux partis sont représentés dans les Comités, empêche que la responsabilité des partis soit bien déterminée et rend impossible une action organisée des partis. Si les Comités étaient composés entièrement de membres de la majorité et se trouvaient ainsi constitués des représentants du parti au pouvoir, le cours entier des opérations du Congrès prendrait incontestablement un aspect très différent. Il y aurait certaine-

ment alors une opposition compacte pour faire face à la majorité organisée. Les rapports des Comités seraient considérés comme représentant les vues du parti au pouvoir ; au lieu de l'opposition éparpillée, sans entente, sans plan ni « leaders », qui aujourd'hui soulève parfois contre les propositions des Comités des obstacles et des retards vexatoires, un débat s'élèverait sous la main des chefs habiles de l'opposition ; ceux-ci pourraient exercer leurs partisans à une guerre efficace et donner forme et signification aux projets de la minorité. Mais, naturellement, il ne peut y avoir une répartition aussi précise des forces, tant que le mécanisme efficace de la législation se trouve dans les mains des deux partis à la fois, tant que les partis se trouvent mêlés et réunis sous le même harnais dans une organisation commune.

On peut donc dire que fort peu des mesures qui viennent devant le Congrès, sont des mesures de parti. Elles n'y sont, en tout cas, pas introduites comme mesures de parti. Elles sont endossées par des corps élus, composés de membres choisis en vue de constituer un bureau d'examen impartial pour l'appréciation juridique et complète de tous les sujets de législation ; aucun des membres de ces Comités n'a le droit de révéler les désaccords qui y règnent ou la proportion des votes qui y sont pris ; on ne songe pas à donner couleur à la supposition

que les rapports produits ont pour but d'avancer les intérêts d'un parti. En vérité, il suffit d'un très léger examen des mesures qui prennent naissance dans les Comités, pour s'apercevoir que la plupart d'entre elles sont conçues de façon à en faciliter l'adoption, en lui donnant un caractère aussi neutre et inoffensif que possible. Le but manifeste est de les accommoder au goût de toutes les factions.

Dans ces conditions, ni la chûte ni le succès d'une politique inaugurée par l'un des Comités ne peuvent être légalement imputés à l'un ou l'autre des partis. Le Comité a agi honnêtement, sans aucun doute, et a fait ce qu'il a jugé le meilleur; il n'y a naturellement pas d'assurance qu'en retirant au parti qui compose principalement le Comité la majorité dont il jouit au Congrès, on pût s'assurer un Comité qui agisse mieux ou différemment.

La conclusion de tout cela, c'est donc que l'opinion publique ne peut être instruite ni élevée par les débats du Congrès, non seulement parce qu'il y a peu de débats entrepris sérieusement par le Congrès, mais surtout parce que personne, en dehors de ceux que leur profession intéresse au cours journalier de la législation, ne se soucie de lire ce que disent les *debaters*, quand le Congrès s'arrête à discuter, d'autant plus que rien ne dépend de l'issue de la discussion.

Le commun des citoyens ne peut être incité à prêter une grande attention aux détails, ni même aux grands principes de la confection des lois, à moins que quelque chose de plus intéressant que la loi elle-même ne soit renfermé dans la décision pendante des législateurs. Si la fortune d'un parti ou la puissance d'un « leader » politique en vue sont l'enjeu du vote final, il prêtera l'oreille avec la plus vive attention à tout ce que les acteurs principaux peuvent avoir à dire, et s'instruira grandement en ce faisant ; mais s'il n'y a rien de ce genre dans les plateaux de la balance, il ne se détournera pas de ses affaires pour écouter ; si le véritable point en litige n'est pas mis en lumière dans des luttes publiques véhémentes qui attirent son attention à cause de leur intérêt personnel immédiat, s'il faut le chercher dans une information qu'on ne peut rendre complète qu'en lisant une vingtaine de journaux, il ne les trouvera certainement pas, il ne s'en souciera même pas, et il y a peu d'utilité à imprimer un « Record » qu'il ne lira pas.

Je ne sais comment l'on pourrait mieux décrire notre forme de gouvernement en une seule phrase qu'en l'appelant un gouvernement par les présidents des Comités permanents du Congrès. Ce ministère désagrégé, tel qu'il figure à la Chambre des Représentants, a maintes particularités. En premier lieu, il est composé des aînés de l'Assemblée ; car,

en vertu de la coutume, l'ancienneté dans le service congressionnel détermine l'octroi des principales présidences; en second lieu, il est constitué d'éléments égoïstes et se combattant; car ils luttent, président contre président, pour l'emploi du temps de l'Assemblée, bien que la plupart d'entre eux soient inférieurs au président des Voies et Moyens, et que tous soient subordonnés au président du Comité des Appropriations; en troisième lieu, au lieu d'être composé des « leaders » associés du Congrès, il comprend les chefs dissociés de quarante-huit « petites législatures » (pour emprunter au sénateur Hoar le nom approprié qu'il donne aux Comités); en quatrième lieu enfin, il est institué par nomination du « Speaker » qui, est, à dessein, le premier fonctionnaire judiciaire plutôt que le premier fonctionnaire politique de la Chambre.

Il est fort intéressant de noter le pouvoir extraordinaire que retire le Speaker de cette importante prérogative de nommer les Comités permanents de la Chambre. Ce pouvoir est, pour ainsi dire, le défaut et l'anomalie centraux et caractéristiques de notre système constitutionnel; sous ce rapport, il excite à la fois la curiosité et l'étonnement de celui qui étudie les institutions politiques. Les plus estimés parmi les auteurs qui ont écrit sur notre Constitution ont négligé d'observer non seulement que les Comités permanents sont le mécanisme le plus es-

sentiel de notre système gouvernemental, mais aussi que le Speaker de la Chambre des Représentants est le fonctionnaire le plus puissant de ce système. Si complète est sa souveraineté dans la vaste sphère de son influence que l'on en est encore à désirer une connaissance exacte de l'étendue actuelle de son pouvoir. Mais les pouvoirs du « Speaker » ne peuvent être connus exactement, parce qu'ils varient avec la personne du « Speaker ». Tous les « Speakers » ont été, depuis quelques années principalement, des puissants facteurs en législation, mais quelques-uns, à raison d'une énergie plus grande ou de scrupules moindres, se sont servis plus que d'autres, des occasions qui s'offraient à eux.

Le privilège du « Speaker » de nommer les Comités permanents est presque aussi ancien que le Congrès lui-même. D'abord, la Chambre essaya du vote au scrutin pour ses Comités les plus importants, décidant, en avril 1789, que le « Speaker » ne nommerait que les Comités qui ne comprendraient pas plus de trois membres; mais une expérience de moins d'une année semble avoir prouvé suffisamment que cette méthode d'organisation était impraticable ; en janvier 1790, la règle suivante fut adoptée : « tous les Comités seront nommés par le « Speaker » à moins que, par une disposition spéciale, la Chambre n'en or-

donne autrement. » Les règlements d'une Chambre des Représentants ne sont pas les règlements de la suivante. Un règlement ne survit que par une réadoption biennale. Toute Chambre nouvellement élue se trouve sans règlements qui la gouvernent, et l'un des premiers actes de sa première session est généralement d'adopter la résolution que les règlements de la Chambre précédente seront les siens propres, sous réserve naturellement de telles revisions qu'elle pourrait de temps à autre juger utile de faire. Le pouvoir de nomination du « Speaker » attend pour prendre naissance l'adoption de cette résolution ; mais il n'attend jamais en vain, car aucune Chambre, quelque insensée qu'elle fût sous d'autres rapports, n'a encore été assez insensée pour essayer de nouveau d'élire ses Comités. Ce mode peut convenir assez au Sénat, calme et pourvu de loisir, mais non à une Chambre turbulente et qui travaille toujours à la hâte.

✓ Il doit naturellement avoir toujours paru éminemment désirable aux hommes qui réfléchissent et qui ont de l'expérience que le Speaker ne fût rien de plus que le guide judiciaire et le modérateur des débats de la Chambre, se tenant en dehors des controverses enflammées de la guerre des partis, et n'exerçant qu'une influence impartiale sur le cours de la législation ; et sans doute, quand il fut pour la première fois investi du pouvoir de nomination, on jugea

possible qu'il pût exercer cette haute prérogative sans permettre à ses opinions personnelles sur les questions de politique d'inspirer ou même de guider son choix. Mais il dut bien vite apparaître que c'était trop attendre d'un homme ayant en main la direction des affaires que de penser qu'il subordonnerait toute considération au soin de cette direction et qu'il ferait toutes les nominations en ouvrant les yeux sur les préférences de chacun, en les fermant sur les siennes propres ; et quand ce fut devenu évident, la règle fut, sans aucun doute, maintenue simplement parce qu'on ne put en découvrir une meilleure. En outre, dans les premières années de la Constitution, les Comités étaient très loin d'avoir le pouvoir qu'ils possèdent maintenant. Les affaires n'étaient pas poussées en hâte vers la discussion, et la Chambre avait coutume d'examiner les rapports des Comités beaucoup plus scrupuleusement qu'elle ne le veut faire aujourd'hui. Elle délibérait en séance publique aussi bien que dans les salles privées des comités, et le fonctionnaire qui nommait les comités était simplement l'électeur des conseillers de la Chambre, et non, comme l'est le Speaker aujourd'hui, l'électeur de ses chefs.

Il est donc clair que l'office de Speaker de la Chambre des Représentants est, dans l'état présent, un phénomène constitutionnel de la première im-

portance, qui mérite un examen très approfondi et critique. Si j'ai réussi, par ce que j'ai déjà dit, à faire connaître clairement l'extraordinaire pouvoir des Comités, il peut n'être pas besoin de dire maintenant que celui qui nomme ces comités est un autocrate des plus puissants. Il ne peut y avoir de preuve plus frappante du grand pouvoir politique attaché à la haute fonction du Speaker que la lutte ardente qui, tous les deux ans, a lieu pour son élection, et l'intérêt intense qu'excite dans tout le pays le choix que l'on va faire. Dans ces dernières années, les journaux ont eu presque autant à dire sur les candidats briguant cette fonction que sur les candidats à la présidence elle-même ; ils en sont venus à considérer le choix opéré comme un sûr indice de la politique législative future.

Le Speaker est naturellement choisi par le parti qui a la majorité à la Chambre; quelquefois, l'effort de membres intrigants, égoïstes, de cette majorité a été d'assurer l'élévation de quelqu'un de leurs amis ou de leurs instruments, à cette fonction, du haut de laquelle celui-ci peut leur rendre des services les plus considérables et les plus utiles. Mais, bien que ces intrigues aient abouti parfois à faire élire un homme de capacité insignifiante et de réputation douteuse, le choix est généralement tombé sur un représentant homme de parti, aux antécédents nettement connus et aux

opinions clairement avouées ; car la Chambre ne peut supporter, et elle ne s'y résout pas volontiers, l'inconvénient intolérable d'un Speaker faible ; la majorité est poussée par le respect de soi-même et par toutes les considérations les plus graves d'opportunité, aussi bien que par égard pour les intérêts des affaires publiques, à placer sur le fauteuil du Speaker un de ses « leaders » accrédités. S'il y a des divergences d'opinions dans le parti, un choix entre les leaders devient un choix entre les diverses politiques et revêt la plus grande importance. On attend du Speaker qu'il constitue les Comités suivant ses propres vues politiques, et celui-ci ou celui-là parmi les candidats est préféré par son parti, non pas du tout à cause d'une supériorité présumée dans la connaissance des précédents et des lois de la pratique parlementaire, mais à cause de ses opinions plus populaires sur les questions dominantes du moment.

Le Speaker, également, use généralement de ses pouvoirs, d'une façon aussi libre et aussi autoritaire qu'on s'attendait à l'en voir user. Il agit sans hésitation comme le chef de son parti, organisant les Comités dans l'intérêt de telle ou telle politique, non pas secrètement et en cachette, comme celui qui fait quelque chose dont il a honte, mais ouvertement et avec assurance, comme celui qui fait son devoir. Ses rapports officiels avec les Comités ne

cessent pas après leur nomination. Il a soin de faciliter leur contrôle des affaires de la Chambre, en n'accordant la parole, durant l'examen d'un rapport, qu'aux seuls membres avec lesquels le rapporteur du comité a consenti à partager son temps, en faisant respecter par tous ceux qui s'adressent à la Chambre la lettre la plus stricte des règlements quant à la longueur de leurs discours ; de même, il applique toutes les autres restrictions qui prohibent l'action indépendante des membres pris individuellement. Il doit veiller à ce que les Comités aient leur liberté d'action. En agissant ainsi, il n'exerce pas des pouvoirs arbitraires que les circonstances et les habitudes de l'assemblée lui permettent de s'arroger en toute sécurité ; il donne tout simplement effet à la lettre claire des règlements et satisfaction à leur esprit évident.

Un érudit, adonné à l'étude du droit romain et des institutions romaines, qui regarderait les règlements de la Chambre des Représentants à travers des verres habitués à ne rechercher que des antiquités, serait excusable de prétendre avoir trouvé, dans les coutumes de la Chambre, une reproduction frappante des méthodes législatives de Rome. L'assemblée romaine, nous rappellerait-il, ne pouvant pas voter et discuter en même temps ; elle n'avait pas le droit d'amendement, elle devait adopter toute loi en bloc, ou la rejeter en bloc ; aucun

membre en particulier n'avait le droit d'introduire un projet de loi, car c'était la prérogative exclusive des magistrats. Mais, bien qu'il pût établir un parallèle satisfaisant pour lui-même entre les magistrats de Rome et les Comités à Washington, et noter les lois de l'ancienne république qu'on ne pouvait discuter, ni amender et les lois de la république moderne qu'on ne peut discuter ni amender, il pourrait bien difficilement trouver, dans le dernier système, l'avantage compensateur que les érudits ont noté comme donnant à la législation romaine une clarté et une perfection technique qu'on ne peut retrouver dans aucun des codes modernes. Comme les lois romaines ne pouvaient être amendées quand on les votait, comme elles devaient être clairement comprises par l'intelligence du vulgaire, une rédaction claire et brève fut considérée comme de première nécessité dans l'élaboration des mesures qui devaient d'abord gagner l'approbation populaire, puis réussir ou non dans leurs fins suivant qu'elles se révélaient efficaces ou impraticables.

Aucune comparaison semblable entre d'autres systèmes et le nôtre ne peut cependant trouver de faveur auprès d'une certaine catégorie d'Américains, qui se vantent de n'être rien, sinon des patriotes, et qui jugent, en conséquence, que le plus grand éloge que l'on puisse faire de l'organisation particulière du gouvernement par les comités c'est d'être de notre in-

vention propre. « C'est une chose laide, monsieur, mais bien à moi ». Personne ne croira volontiers cependant que les membres du Congrès — même ceux d'entre eux qui appartiennent à cette classe obéissante — nourrissent une bien grande admiration pour la discipline à laquelle ils sont aujourd'hui soumis. Comme l'a déclaré le distingué bibliothécaire du Congrès, « on peut dire que la conviction générale est que, avec le grand contrôle qu'exercent sur la législation et les affaires courantes le « Speaker » et le puissant Comité des appropriations, et auquel il faut ajouter encore la rigueur des règlements de la Chambre, il y a de moins en moins occasion pour les membres individuels d'influer sur la législation. L'indépendance et la capacité sont réprimées par la tyrannie des règlements, et, en pratique, les pouvoirs de la branche populaire du Congrès sont concentrés dans la personne du Speaker et dans un petit — très petit — nombre de parlementaires experts ». Et naturellement, les membres du Congrès voient cet état de choses. « Nous n'avons que trois forces dans cette Chambre », s'écriait un député plaisant de la côte du Pacifique, les « *Brahmins* du Comité des Voies et Moyens — non pas les cerveaux, mais les Brahmanes (1) de la Chambre ; les mandarins à boutons

(1) Jeu de mots intraduisible qui porte sur les mots *brains*, cerveaux et *brahmins*, brahmanes, dont la prononciation, en anglais, est assez semblable. (Note du traducteur).

blancs du Comité des appropriations; la puissante oligarchie qu'on appelle le Comité des Règlements ; — le Speaker de la Chambre ; et l'illustre député d'Indiana ». Naturellement, tous les hommes d'esprit indépendant s'irritent des restrictions arbitraires d'un tel système, et il serait beaucoup plus philosophique de conclure qu'ils le laissent debout parce qu'ils ne peuvent en combiner un meilleur que de prétendre qu'ils adhèrent à ses pratiques incommodes à cause de l'admiration qu'ils lui portent en tant qu'invention américaine.

Quoi qu'il en soit, le nombre de ceux qui maltraitent les règlements est plus grand que le nombre de ceux qui s'efforcent de les réformer. Un des plus frappants abus qui ont cours est l'adoption hâtive de bills en vertu d'une suspension des règlements ; c'est là un procédé « au moyen duquel », dit le Sénateur Hoar, « sont adoptés une vaste proportion, sinon la majorité des bills que passe la Chambre ». Cette pratique pourra être très clairement comprise, si l'on suit M. Hoar dans ses explications : « Tous les lundis, après l'heure du matin et, à n'importe quel moment, pendant les dix derniers jours d'une session, des propositions tendant à suspendre les règlements sont à l'ordre du jour. Tout membre alors peut proposer de suspendre les règlements et de passer n'importe quel bill proposé. Il faut les deux tiers des membres votants

pour adopter une motion semblable. Elle ne peut donner lieu à aucun débat ni à aucun amendement. De cette façon, si les deux tiers des membres sont d'accord, son bill, par un simple vote, sans discussion et sans changement, traversera toutes les phases nécessaires de la procédure et deviendra loi, en tant que la Chambre des Représentants peut accomplir cette transformation ; c'est ainsi que des centaines de mesures d'une importance vitale reçoivent, vers la fin d'une session épuisante, sans être discutées, modifiées, imprimées ni comprises, l'assentiment constitutionnel des Représentants du peuple américain. »

Un commentaire qu'on fait aisément sur une procédure si manifestement pernicieuse, c'est que rien ne pouvait être plus naturel avec des règlements qui répriment l'action individuelle avec tant de sévérité. Puis aussi, les moulins des Comités sont connus pour moudre lentement ; de plus, c'est un procédé commode et rapide de se débarrasser des petits détails de la besogne que de laisser les bills particuliers, de sens innocent en apparence ou d'intention louable, suivre leur carrière sans renvoi aux Comités. Il faut aussi qu'il y ait quelque issue par où l'on puisse faire écouler les eaux qui s'accumulent de la besogne en retard, quand une session touche à sa fin. Les membres, qui savent prendre la Chambre dans ces moments d'indulgence et sa-

vent en quelques mots faire de leur proposition une question de la première importance, peuvent toujours obtenir une suspension des règlements.

A franchement parler, il est étonnant que, sous un pareil système de gouvernement, la législation ne soit pas plus souvent incohérente qu'elle ne l'est actuellement. Les intérêts infiniment variés et variables de cinquante millions de citoyens agissants seraient déjà assez difficiles à mettre d'accord et à sauvegarder, peut-on penser, si les partis étaient efficacement organisés pour la réalisation de politiques définies, soutenues, fermes ; il est par suite tout simplement stupéfiant de découvrir combien peu de sottises vraiment grossières et fatales, combien peu d'actes mauvais ou désastreux ont été accomplis au moyen de nos méthodes de désagrégation législative. Les Comités de la Chambre auxquels les principaux sujets de législation sont renvoyés sont au nombre de plus de trente. Nous sommes gouvernés par une trentaine de « petites législatures. » Notre législation est agglomérée, elle n'est pas homogène. Les actes d'un seul et même Congrès sont insensés pour parties et sages pour d'autres. Ils ne peuvent jamais, sauf par accident, avoir des traits communs. Quelques-uns des Comités sontcomposés d'hommes énergiques, la majorité d'entre eux d'hommes faibles ; et les hommes faibles ont autant d'influence que les hommes énergiques.

Le pays ne peut obtenir les conseils et la direction de ses Représentants les plus capables que sur un ou deux sujets; pour le reste, il doit se contenter des services impuissants des plus faibles. Une très petite partie de sa besogne la plus importante peut seule être faite de façon satisfaisante. Le système est organisé pour que le reste de la besogne soit accompli de façon pitoyable et que le tout pris dans l'ensemble soit, en quelque sorte, laissé au hasard. Il ne pourrait y avoir de problème plus intéressant dans l'étude des effets du hasard que de calculer les chances qu'a la législation d'une session qui s'ouvre d'exprimer par plusieurs traits divers un même principe. Il y a là un calcul à faire, qui pourrait éclairer et distraire les loisirs de quelque mathématicien ingénieux.

Ce furent probablement des réflexions de ce genre qui suggérèrent la proposition, faite il y a peu de temps à la Chambre, de nommer, à côté des Comités permanents ordinaires, un nouveau Comité désigné sous le nom de Comité exécutif de la Chambre; il aurait pouvoir d'examiner et de classer tous les bills ayant fait l'objet d'un rapport favorable de la part des autres Comités permanents, et de les présenter dans l'ordre qui lui semblerait convenir à leur importance; ce Comité, en somme, dirigerait les affaires pendantes et guiderait la Chambre dans la distribution de sa besogne. Mais on peut sincère-

ment douter qu'une pareille addition à l'organisation actuelle fasse autre chose que renforcer la tyrannie des Comités et restreindre encore davantage la liberté du débat et de l'action. Un Comité chargé de surveiller les Comités, ajouterait fort peu à la puissance d'action de la Chambre, et ne contribuerait certainement en rien à unifier la législation, à moins que le nouveau Comité ne dût recevoir le pouvoir, auquel on ne songe pas encore, de reviser le travail des Comités permanents actuels. Un semblable Comité exécutif n'est pas tout à fait le rouage qui conviendrait.

Vraisemblablement, le gouvernement par les Comités n'est qu'une des nombreuses expériences vers la réalisation d'une idée que Stuart Mill — comme mes lectures me l'ont montré — exprime le mieux; d'autre part, il ressemble trop à d'autres expériences pour être tout à fait aussi original et aussi unique que quelques personnes aimeraient à le croire. Il y a, dit M. Mill, « une distinction à faire entre la tâche de faire les lois, pour laquelle une assemblée populaire nombreuse est radicalement impropre, et celle d'obtenir la confection de bonnes lois, qui est son devoir propre et ne peut être remplie de façon satisfaisante par aucune autre autorité » ; il faut, en conséquence, « comme partie permanente de la Constitution d'un pays libre, une Commission législative, composé d'un petit

nombre d'esprits politiques bien exercés, à qui serait dévolue, quand le Parlement aurait décidé qu'une loi sera faite, la confection de cette loi, le Parlement gardant le pouvoir de passer ou de rejeter le bill une fois rédigé, mais non celui de l'altérer autrement que par l'envoi de propositions d'amendements dont la Commission réglerait le sort (1). » Il semblerait, comme je l'ai dit, que le gouvernement par les Comités fût une forme de l'effort que font maintenant tous les peuples qui se gouvernent eux-mêmes pour établir une Commission législative de cet ordre ; et le Comité exécutif proposé pourrait paraître à quelques-uns un léger rapprochement vers cette forme que symbolisent les fonctions législatives du Cabinet anglais. On ne peut d'ailleurs pas soutenir que les quarante-huit Commissions législatives de la Chambre des Représentants répondent toujours au but poursuivi, quand la Chambre désire obtenir la confection de bonnes lois, ni que chacune d'elles consiste invariablement en « un petit nombre d'esprits politiques bien exercés » ; mais tout le monde s'aperçoit que ce serait outrer la critique que de prétendre qu'elles sont tout à fait impuissantes à réaliser l'idéal.

Je dis que notre gouvernement par les Comités a, en germe, quelques-uns des traits du système an-

(1) Autobiography, pp. 264, 265.

glais, dans lequel les ministres de la couronne, le Cabinet, sont choisis parmi les leaders de la majorité parlementaire, et agissent non seulement comme les conseillers du souverain, mais aussi comme le grand Comité permanent ou « Commission législative » de la Chambre des Communes, chargé de diriger sa besogne et de préparer les sujets un peu graves de législation. Mais entendons-nous bien ; je veux seulement dire par là que ces deux systèmes démontrent la nécessité commune de constituer à part un petit corps ou plusieurs petits corps de guides législatifs par lesquels une Assemblée nombreuse puisse faire confectionner les lois. La différence entre notre système et celui des Anglais est que nous avons, pour l'examen de tous les sujets de législation, un Comité permanent, tiré des deux partis, tandis que nos voisins les Anglais n'ont qu'un seul Comité permanent chargé de l'initiative des lois — Comité composé des hommes reconnus comme les leaders du parti dominant dans l'Etat, et dont les membres remplissent en même temps l'office de chefs politiques des départements exécutifs du gouvernement.

Le système anglais est le gouvernement de parti perfectionné. On ne cherche pas aux Communes, comme on le fait à la Chambre des Représentants relativement à la composition des Comités, à donner à la minorité une part dans la confection des

lois. Nos minorités sont fortement représentées dans les Comités permanents; la minorité aux Communes n'est pas représentée du tout dans le Cabinet. C'est ce trait du gouvernement de parti étroitement organisé, grâce à quoi la responsabilité en matière de législation est endossée par la majorité, qui, je l'ai déjà indiqué, donne aux débats et à l'action du Parlement un intérêt totalement refusé aux actes du Congrès. De toute la législation les partis font une lutte pour la suprématie, et si la législation prend mauvaise tournure ou si la majorité devient mécontente du cours de la politique, le seul résultat, c'est que les ministres doivent démissionner et faire place aux « leaders » de l'opposition, à moins qu'une élection nouvelle ne recrute pour eux de nouveaux partisans. Avec un semblable système, il ne peut être question de voter silencieusement, purement et simplement; le débat est une nécessité primordiale. Il met les Représentants du peuple et les Ministres de la Couronne face à face. Les principales mesures de chaque session émanent des ministres et donnent corps à la politique de l'administration. Les rapports de nos Comités permanents sont considérés comme devant être simplement la substance digérée des bills les plus sensés parmi ceux qu'introduisent les membres individuellement; au contraire, les bills introduits à la Chambre des Communes par le Cabinet donnent corps aux plans définis du gouverne-

ment ; et le fait que le Ministère est composé des leaders de la majorité et représente toujours les principes de son parti rend la minorité d'autant plus attentive à trouver une occasion de critiquer ses propositions. Le gouvernement de Cabinet est une combinaison pour mettre d'accord et faire collaborer les branches exécutive et législative sans réunir ni confondre leurs fonctions. C'est comme si la majorité des Communes déléguait ses « leaders » pour conseiller la Couronne et surveiller les affaires publiques, afin qu'ils aient l'avantage de connaître et de pratiquer l'administration lorsqu'ils inspire-pireront la législation et lorsqu'ils dirigeront les lois à soumettre au Parlement. Cet arrangement enrôle la majorité au profit d'une administration, sans donner aux ministres aucun pouvoir pour forcer ou influencer arbitrairement l'action législative. Chaque séance des Lords ou des Communes devient une grande enquête sur les affaires de l'Empire. Les deux Etats siègent en quelque sorte, en Comité pour la gestion des affaires publiques — ils siègent les portes ouvertes et ne s'épargnent nulle fatigue pour assurer à tous les intérêts représentés une audition complète, loyale et impartiale.

La raison qui fait du débat public le souffle même de la vie pour un tel système est évidente. Le maintien du Ministère dépend du succès de la législation qu'il soutient. Si quelqu'une de ses pro-

positions est rejetée par le Parlement, les ministres sont tenus de considérer leur défaite comme un avis que leur administration ne convient plus au parti qu'ils représentent; on exige alors qu'ils démissionnent ou qu'ils en appellent, s'ils le préfèrent, au verdict du pays, en exerçant leur privilège de conseiller au souverain la dissolution du Parlement et la convocation des électeurs. Il est donc inévitable que le Ministère soit l'objet des attaques et des critiques les plus vives de la part de l'opposition, et soit chaque jour mis en demeure de justifier sa conduite et d'établir de nouveau ses droits à la confiance de son parti. Se dérober à la discussion serait confesser sa faiblesse ; souffrir d'être battu dans la discussion serait mettre en sérieux péril son pouvoir. Les ministres doivent donc veiller non seulement à ce que leur politique soit défendable, mais aussi à ce qu'elle soit vaillamment défendue.

Pour le Ministère par suite, ce n'est pas, comme on peut bien le penser, une tâche facile que celle qui consiste à diriger la Chambre. Ses projets sont sous un feu incessant de critiques venant des deux côtés de la Chambre ; il y a, en effet, des tirailleurs indépendants derrière les ministres aussi bien que de lourdes batteries devant eux; et il y en a beaucoup, parmi leurs soi-disant partisans, qui donnent aide et assistance à l'ennemi. Puis viennent aussi, toujours renouvelées, des pluies de questions pa-

reilles à des piqûres, aussi bien des amis que des ennemis — grandes et petites, directes et indirectes, opportunes et importunes, concernant tous les détails de l'administration, toutes les tendances de la politique.

Si l'initiative des lois et la direction générale de la besogne du Parlement sont les prérogatives incontestées du « gouvernement », ainsi qu'on nomme le Ministère, il n'a pas, d'ailleurs, à sa disposition, le temps tout entier de la Chambre. Durant la session, certains jours de chaque semaine sont réservés pour l'introduction et la discussion de bills présentés par des membres privés ; ceux-ci, à l'ouverture de la session, tirent au sort pour établir la priorité, à l'ordre du jour de la Chambre, de leurs bills ou de leurs motions. S'il y en a beaucoup qui tirent au sort, ceux que la chance a désignés pour choisir les derniers leur moment voient la session toucher à son terme, et les mesures gouvernementales en retard absorber les jours réservés aux membres individuels, avant qu'une occasion leur soit offerte; ils doivent se contenter d'espérer pour l'année suivante une fortune meilleure ; cependant, on trouve généralement le temps d'examiner pleinement et loyalement un grand nombre de bills d'initiative parlementaire et aucun membre ne se voit refuser la chance d'émettre devant la Chambre ses opinions favorites ou d'éprouver la

patience de ses collègues par des répétitions annuelles de la même proportion.

Les membres, toutefois, découvrent généralement, par une longue expérience, qu'ils peuvent exercer sur la législation une influence plus marquante en présentant des amendements aux projets du gouvernement, et qu'ils peuvent obtenir des résultats plus immédiats et plus satisfaisants en tenant toujours le Ministère au courant de certains mouvements de l'opinion publique ; cette influence ils ne pourraient espérer l'exercer, ces résultats ils ne pourraient les obtenir en proposant eux-mêmes des mesures sur lesquelles leur parti pourrait hésiter à s'unir. Dans un système qui montre au Ministère que la politique la plus sage est d'accorder la plus entière liberté de discussion, tout membre peut prendre dans les opérations de la Chambre, une part aussi considérable que ses capacités le lui permettent. S'il a à dire quelque chose qui ne soit pas purement insignifiant, il aura des occasions répétées de le dire ; car les Communes n'envoient promener que les fâcheux et ceux qui parlent pour le plaisir de parler.

La Chambre des Communes, tout comme notre Chambre des Représentants, a ses Comités, même ses Comités permanents ; mais ils sont de l'ancienne mode qui consiste à faire simplement des enquêtes et des rapports, et non du nouveau type américain,

c'est-à-dire de ceux qui préparent et dirigent la législation. Ils ne sont pas non plus nommés par le « Speaker ». Ils sont choisis avec soin par un « Comité de choix », composé de membres des deux partis. Le Speaker est soigneusement tenu à l'écart de la politique dans l'exercice de ses fonctions, il agit comme le président impartial, judiciaire de l'Assemblée. « Dignité d'attitude, élégance de manières, grande endurance physique, courage et impartialité dans les jugements, tact consommé et connaissance approfondie, acquise par l'expérience de toute une vie, des lois écrites et non écrites de la Chambre, » telles sont les qualités du Speaker idéal. Quand il prend possession de son fauteuil, il renonce aux alliances de parti, il sert également les deux partis dans la même mesure. Les traditions de cette fonction sont telles que celui qui l'occupe se sent tenu à juger aussi impartialement que le premier juge du royaume; et c'est devenu une chose assez commune, pour un Speaker d'une habileté éprouvée, de présider plusieurs Parlements successifs, que le parti à qui il doit son élection reste ou non au pouvoir. Ses principes politiques ne compromettent pas son aptitude à remplir cette fonction judiciaire.

Les Communes en séance offrent un spectacle intéressant. Contraints par le genre de leurs débats à se placer commodément pour parler, les députés

s'entassent dans un hall de dimensions quelque peu restreintes. Il semble que ce soit un lieu propice aux luttes corps à corps. Les bancs garnis de coussins où les membres s'assoient s'élèvent en rangées serrées de chaque côté d'une large allée centrale à laquelle ils font face. A l'une des extrémités de cette allée on dresse le siège du Speaker; au-dessous et en face de ce siège, dans l'espace libre, sont les pupitres des secrétaires coiffés de perruques et revêtus de robes. Sur les bancs de devant, les plus près du Speaker et à sa droite, siègent les membres du Cabinet, les chefs du gouvernement; en face, sur les bancs de devant, à la gauche du Speaker, siègent les chefs de l'opposition. Derrière et à la droite du Ministère est rassemblée la majorité; derrière et à la gauche de ses chefs, la minorité. Au delà des derniers bancs et au-dessus des galeries extérieures de la Chambre, plus loin que le « bar », circulent de larges tribunes d'où le public peut contempler les luttes ardentes des deux partis qui siègent ainsi face à face, séparés seulement par l'allée du milieu. Du haut de ces tribunes, ceux qui ont eu la chance d'y pénétrer écoutent les paroles des leaders dont les noms remplissent l'oreille du monde entier.

L'organisation de l'Assemblée française est, dans ses grands traits, semblable à celle des Communes en Angleterre. Ses chefs sont les fonctionnaires

exécutifs du gouvernement ; ils sont choisis dans les rangs de la majorité parlementaire par le Président de la République, d'une façon qui ressemble beaucoup à celle dont les souverains anglais composent le Cabinet. Eux aussi sont responsables de leur politique et des actes de leur administration vis-à-vis de la Chambre qu'ils dirigent. Eux aussi, comme leurs prototypes anglais, forment le Comité exécutif du Corps législatif; enfin, de la volonté de ce dernier dépend leur maintien en fonctions.

On ne peut pas dire cependant que ce qui se passe à la Chambre française ressemble de très près à ce qui se passe aux Communes anglaises. Dans la salle des députés, il n'y a pas de bancs rapprochés et se faisant face, il n'y a pas non plus deux partis homogènes pour se disputer la prééminence. Il y a des partis et des partis, des factions et des factions, des coteries et des coteries. Il y a des bonapartistes et des légitimistes, des républicains et des cléricaux, des conservateurs farouches et de fougueux radicaux, des réactionnaires stupides et des anarchistes violents. On entend parler du Centre, du Centre droit et du Centre gauche, de la Droite, de la Gauche, de l'Extrême Droite et de l'Extrême Gauche. Quelques-uns de ceux-là sont, d'ailleurs, de pures factions, de simples groupes d'irréconciliables ; mais plusieurs d'entre eux sont, par contre, des partis nombreux et puissants, et de

leurs sympathies ou antipathies mutuelles dépendent la formation, l'autorité et la durée des Cabinets.

Naturellement, aussi, il y a dans un corps ainsi composé une grande quantité de matière combustible que la plus légère étincelle suffit à allumer d'une flamme soudaine. L'Assemblée ne serait pas française, si elle n'était toujours excitable et quelquefois tumultueuse. Le désordre complet est une éventualité si probable dans son organisation, qu'on a pourvu au remède par un moyen très simple et promptement applicable. Les députés perdent-ils complètement la tête et deviennent-ils ingouvernables, le Président peut *mettre son chapeau*, et à ce signe, à moins que le calme ne soit immédiatement rétabli, la séance est suspendue pour une heure ; il y a lieu d'espérer qu'à l'expiration de ce temps, les membres pourront reprendre leurs occupations dans un état d'esprit plus tranquille. Il y a d'autres règles de procédure observées à la Chambre, qui semblent à première vue très nouvelles à des étrangers, mais qu'un examen plus attentif fait apparaître comme différant des pratiques de notre Chambre des Représentants dans leur forme, bien plutôt que dans leur essence. En France, la liberté de la parole accordée aux députés est plus grande que ne le permettrait un gouvernement par les Comités ; toutefois, elle n'est pas donnée à celui-là qui, le premier, monte à

la tribune et attire le regard du président, comme cela a lieu à la Chambre des Communes où personne, sauf les ministres ne jouit d'un droit de priorité dans l'obtention de la parole. Ceux qui désirent parler sur une question en discussion « inscrivent » leurs noms à l'avance sur une liste que tient le président, et le débat se trouve ordinairement circonscrit entre les membres qui se sont « inscrits ». Quand cette liste est épuisée, le président prend l'avis de la Chambre sur le point de savoir si le débat sera clos. La Chambre n'a pas besoin d'attendre, cependant, qu'elle ait entendu tous les députés qui se sont fait inscrire. Si *une portion notable* de la Chambre est fatiguée avant la fin de la discussion, celle-ci se juge suffisamment informée sans avoir besoin d'écouter tous ceux qui souhaitent de l'instruire ; elle peut demander qu'il soit mis un terme au débat. Naturellement, une pareille demande ne sera pas prise en considération si elle n'émane que d'un petit nombre de membres isolés, et même *une portion notable* ne peut interrompre un orateur par cet appel péremptoire à ce que nous nommerons la question préalable, mais que le parlementaire français appelle la *clôture*. Une demande de clôture n'est pas sujette à débat. On peut parler contre elle, mais non en sa faveur. A moins qu'elle ne rencontre une résistance très puissante, on compte

qu'elle triomphera par son propre poids. La clôture elle-même doit cependant céder si un membre du Ministère invoque son droit à la parole; car un ministre doit toujours être entendu, et, de plus, après qu'il a parlé, un discours en réponse doit toujours être autorisé. La clôture ne peut pas non plus être prononcée, si une certaine majorité des députés n'est pas présente ; et, au cas de doute sur la volonté de la Chambre après que deux tours de scrutin ont eu lieu sans révéler un assentiment indubitable et réunissant le quorum, la discussion continue par consentement tacite.

Ces règles ne sont pas tout à fait aussi coercitives et inexorables que celles qui régissent nos Comités permanents ; elles ne semblent pas non plus tout à fait assez impératives pour tenir efficacement des députés exubérants au moment où ils sont le plus excités ; mais elles sont un tant soit peu plus rigides qu'on ne s'attendrait à les trouver dans un système de responsabilité ministérielle, dans lequel la pureté de l'atmosphère dépend si directement de la liberté des débats. Elles sont faites pour une Assemblée qui a des habitudes particulières et un tempérament bouillant, — une Assemblée que les paroles d'un président passionné font souvent bondir et crier, qui est à chaque instant entraînée dans un trouble orageux et qui se laisse emporter au moindre souffle d'agitation qui passe. Même sur les

points secondaires, la Chambre est essentiellement le contraire du génie anglais (1). Les membres ne parlent point de leurs sièges comme nous y sommes accoutumés de la part des membres de nos assemblées publiques, mais de la tribune, édifice bien en évidence, érigé près des pupitres du président et des secrétaires, pareille à une boîte et ressemblant de très près à ces chaires étroites, d'un style bizarre, que l'on peut voir encore dans quelques-unes des plus vieilles de nos églises d'Amérique. Et comme les députés doivent gagner le sommet dominant avant de pouvoir parler, il y a, paraît-il, de palpitantes luttes de vitesse pour atteindre cette place avantageuse. Quelquefois, ont lieu des scènes très inconvenantes, quand plusieurs députés, tous également impatients de gagner ce lieu convoité, en atteignent les degrés étroits dans le même moment et se contestent la préséance, surtout si leurs amis viennent en nombre à leur secours.

La Chambre des Communes anglaise et la Chambre française, si dissemblables dans les éléments qui les composent, et si différentes dans leurs modes de procédure, apparaissent aisément semblables en ce qu'elles ont la même signification constitutionnelle, se trouvent liées dans une étroite parenté par le principe du gouvernement de Cabinet

(1) Un-English.

que toutes deux reconnaissent et que toutes deux appliquent avec ses plus complètes conséquences. En Angleterre comme en France, un ministère composé des principaux fonctionnaires des départements exécutifs est institué à la fois comme le guide de la législation et le chef responsable de l'administration — c'est le lien qui unit les branches législative et exécutive du gouvernement. Sous ce rapport, ces deux systèmes présentent un violent contraste avec le nôtre. Ils reconnaissent et consacrent un gouvernement de parti simple, loyal, dépourvu d'artifice, avec un comité permanent de chefs de parti responsables, qui place la législature et l'exécutif côte à côte dans une collaboration intime, mais tout se fait au grand jour : nous autres, au contraire, préférant tenir le Congrès et l'exécutif séparés l'un de l'autre, nous ne permettons aux majorités de parti de gouvèrner que moins directement, nous réfrénons l'action des partis par un mécanisme législatif complexe de quarante-huit Comités composites, semi-ministériels. Les Anglais séparent leurs partis nettement, — nous, nous les mélangeons.

Il y a un autre aspect toutefois, sous lequel ces trois systèmes sont semblables. Ils sont semblables dans leur objet essentiel, qui est de permettre à une très nombreuse Assemblée de Représentants de conserver la haute main sur l'administration et d'obte-

nir la confection de bonnes lois. Le Congrès n'est pas avec l'exécutif en relations aussi directes que ne le sont les Parlements anglais et français, et par suite il ne peut exercer sur lui un contrôle aussi effectif; il y a beaucoup de frottement dans les nombreux rouages du gouvernement par les Comités; mais, dans l'ensemble du mouvement, le Congrès est tout aussi omnipotent que la Chambre des députés ou la Chambre des Communes; et, qu'il y ait quarante Comités avec des fonctions surtout législatives, ou qu'il y en ait un seul avec des fonctions mi-législatives mi-exécutives, nous avons toujours, sous une forme ou sous une autre, quelque chose comme la « commission législative » de M. Mill.

CHAPITRE II

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS. REVENUS ET SUBSIDES

> La science du gouvernement, pour ses œuvres les plus hautes, requiert ces trois choses : une grande puissance du ministère, le désir de lui donner conseil et appui, nn Parlement capable d'apprécier ses projets et de décider de leur sort. — Prof. SEELEY.
>
> Quand des hommes n'ont pas la connaissance réciproque de leurs principes, ni l'expérience de leurs talents respectifs, quand ils ne sont pas du tout accoutumés à unir leurs efforts, aucune confiance personnelle, aucune amitié, aucun intérêt commun ne subsistant entre eux, il est évidemment impossible qu'ils puissent jouer un rôle public avec uniformité, persévérance ou efficacité. — BURKE.

« Il faut beaucoup de temps, dit M. Bagehot, pour se faire une opinion », et, si l'on en juge par l'expérience législative de quelques nations très éclairées, il faut plus de temps pour se faire une opinion en matière de finances que sur tout autre sujet. En tout cas, fort peu de nations ont eu le temps de se faire des opinions correctes sur ce point. Les gouvernements

qui ne consultent jamais les gouvernés se contentent ordinairement de méthodes de taxation misérables, à courte vue, — ils usent, de toutes les méthodes, quelles qu'elles soient, pourvu qu'elles procurent sans grande peine les revenus désirés ; quant aux agents d'un peuple qui se gouverne lui-même, ils sont très certainement trop occupés des élections et de l'organisation des partis pour avoir le loisir d'améliorer beaucoup les pratiques des autocrates sur ce point important d'administration. Et pourtant, cette matière des finances semble être assez intéressante en un sens. C'est un des lieux communs de notre histoire que, bien avant d'avoir traversé l'Océan, nous avons été plus portés à lutter au sujet de la taxation qu'au sujet de toute autre chose, — ou plutôt qu'au sujet de beaucoup d'autres choses prises dans leur ensemble. Il y a plusieurs taches tristement sanglantes dans l'histoire financière de notre race. Toutefois, on pourrait probablement montrer, si l'on se souciait d'en prendre le temps, qu'il est facile de s'indigner contre la mauvaise administration des finances, sans connaître la façon de les mieux administrer. Ce que nous n'aimons pas, c'est d'être taxés, et non pas d'être taxés d'une manière stupide. Nous n'avons pas besoin d'être des économistes pour nous en irriter ; et quand nous nous en sommes irrités dans le passé, nos gouvernements ne se sont pas donné la peine

d'étudier l'économie politique pour découvrir le meilleur moyen de nous apaiser. Généralement, ils ont simplement transporté le fardeau des épaules de ceux qui se plaignaient et qui pouvaient rendre la situation désagréable, sur les épaules de ceux qui pouvaient se plaindre, mais n'étaient pas en état de causer grand trouble. Il y a, d'ailleurs, des taxes qui sont plus odieuses que d'autres, et qui doivent, pour cette raison, être établies avec plus de circonspection. Toutes les taxes directes sont cordialement détestées par tous ceux qui ont à les payer ; elles sont aussi cordialement dénigrées par tout le monde, sauf par ceux qui n'ont jamais possédé une once de biens ou un pouce de terre et qui n'ont jamais vu une feuille de contributions. Le cœur du citoyen, en général, les regarde avec une aversion innée. Elles sont si brutales et si péremptoires dans leurs demandes ! Elles n'adoucissent leurs exigences par aucune considération, si légère soit-elle. Le collecteur des impôts n'est jamais considéré, par conséquent, comme un homme aimable. Ses moyens sont trop brusques, ses pouvoirs trop odieux. Il vient à nous non pas avec un « s'il vous plaît », mais avec un « vous devez ». Les réquisitions laissent toujours nos poches plus légères, nos cœurs chargés d'un plus gros poids. Nous ne pouvons pas, de toute notre vie, nous empêcher de penser, lorsque nous plions un

reçu et que nous le mettons de côté, que le gouvernement, tel qu'il est conduit aujourd'hui, est un luxe beaucoup trop coûteux, et que ce reçu est la preuve documentaire incontestable d'une augmentation insupportable. Ce que nous ne nous figurons pas, c'est qu'on enlèverait à la vie une de ses principales satisfactions, si cette occasion de bougonner nous était retirée.

Les taxes indirectes, au contraire, n'offusquent presque personne. C'est un des secrets connus de la finance que, dans presque tout système d'impôts, les taxes indirectes l'emportent, de plusieurs millions, sur les taxes directes et ont, pour mettre à contribution les ressources minimes de personnes sans fortunes, un chic que les taxes directes n'ont jamais acquis. Elles savent, par des câlineries, tirer des sous de personnes pauvres dont les noms n'ont jamais figuré sur les registres du percepteur. Elles sont très rusées et ont à leur disposition mille déguisements heureux. Ce sont des tarifs élevés ou compliqués qui leur offrent les occasions les plus fréquentes et les plus fructueuses. La plupart des gens ont des idées très courtes qui ne s'étendent pas au delà du phénomène immédiat de la vision directe, en sorte qu'ils ne reconnaissent pas la main du gouvernement dans les prix élevés qu'on leur réclame dans les boutiques. Fort peu d'entre nous trouvent dans leur sucre le goût du

tarif et je suppose que des buveurs, même très portés à réfléchir, ne perçoivent pas la patente dans leur whisky. Il n'y a donc guère à s'étonner que les financiers aient toujours été timides en face des taxes directes, mais se soient sentis pleins de confiance et la main libre dans l'établissement des taxes indirectes.

On peut donc considérer comme un des avantages traditionnels de notre gouvernement fédéral sur les gouvernements des Etats, qu'il a presque toujours, en temps ordinaire, retiré son revenu tout entier de taxes indirectes, promptes et faciles à percevoir, tandis que les Etats ont eu à vivre des recettes, fournies avec lenteur et mauvaise grâce, que procure une contribution directe. Du jour où nous avons eu deux gouvernements à soutenir, il a été sagement résolu qu'on ne nous laisserait sentir, aussi longtemps que possible, que le poids d'un seul d'entre les deux, de celui-là qui peut le plus promptement nous atteindre et que nous pouvons, en même temps, le plus aisément et le plus rapidement contrôler par nos votes. C'est un partage de compétence simple, commode, et, au total, satisfaisant, bien que la responsabilité qu'il fait peser sur les législatures d'Etat soit plus lourde et plus vexatoire que celle qu'il impose au Congrès. M. Gladstone, le plus grand des financiers anglais, disait un jour en plaisantant, que les taxes directes

et indirectes étaient deux sœurs, filles de la Nécessité et de l'Invention « ne différant que comme des sœurs peuvent différer... l'une étant plus libre et plus franche, l'autre un peu plus timide, réservée et insinuante » ; et il reconnaissait franchement que, fût-ce ou non par suite d' « un vague sentiment d'obligation morale », il pensait, comme Chancelier de l'Echiquier, « que ce n'était pas seulement un droit, mais que c'était un devoir, de leur faire sa cour à toutes deux. » Mais nos Chanceliers de l'Echiquier, les présidents du Comité des voies et moyens, sont liés par d'autres traditions quant à la façon de faire leur cour, et ils ne se sont, en outre, montrés nullement sensibles aux charmes de l'aînée des deux sœurs, la jeune fille aux manières brusques et franches. Ils sont restés constants, bien que de temps à autre un peu capricieux, dans leur dévouement à la plus jeune. Je suppose que personne n'a jamais trouvé les sentiers de la finance moins épineux et moins difficiles que nos hommes d'Etat nationaux. Si l'on compare leur tâche à celle des financiers européens et anglais, il est aisé de voir qu'ils ont eu la partie belle. Presque dès le début même, ils ont eu des ressources sans bornes, où ils pouvaient puiser et ils ont certainement eu pleine liberté, dans ces derniers temps, de dépenser des revenus illimités pour toute prodigalité qui leur passait par la tête. Nous avons fini par avoir beaucoup plus de peine à dé-

penser notre immense revenu national qu'à le percevoir. Les embarras principaux sont venus non de déficits, mais d'excédents. Il est fort heureux que tel ait été le cas, car, pour que l'administration des finances d'une nation soit la meilleure possible, quand les revenus sont rares et que l'économie s'impose, il est absolument nécessaire de placer l'administration financière aux mains d'un petit nombre d'hommes très exercés et habiles, soumis à une responsabilité très stricte, et c'est précisément ce que ne permet pas notre système de gouvernement par les Comités. De même que pour les autres sujets de législation, nous avons, en matière de finances, de nombreux maîtres agissant sous une responsabilité très confuse et inefficace. Naturellement, avec une pareille administration, notre politique financière a toujours été instable, elle s'est souvent beaucoup écartée des voies de la sagesse et de la prudence; car, lors même que le revenu est surabondant et la prodigalité facile, des méthodes de taxation et de dépense qui consacrent l'irresponsabilité, et sont exclusives d'économie et de retenue, doivent causer un mal infini. La seule différence est que, à ces époques, la nation n'est pas aussi sensible aux mauvais effets d'une politique négligente. La mauvaise administration n'est pas en général blâmée, tant qu'un grand nombre de gens ne l'ont pas découverte en se sentant atteints par

elle. En attendant, toutefois, il n'en est pas moins intéressant et pas moins important d'étudier notre gouvernement, afin d'en apprécier les qualités et d'en mesurer exactement les aptitudes à un bon ou à un mauvais service ; l'étude peut en être aujourd'hui conduite plus impartialement, puisque nous n'avons pas encore été sérieusement atteints par une administration instable et insensée. On apprécie beaucoup plus facilement la force du vent quand il souffle en brise que lorsqu'il est déchaîné sur nous en ouragan.

Le revenu national est contrôlé par un Comité de la Chambre et par un Comité du Sénat ; les dépenses du gouvernement sont réglées par quinze Comités de la Chambre et cinq Comités du Sénat ; la circulation monétaire est confiée aux soins de deux Comités de la Chambre et d'un Comité du Sénat ; de tout cela il appert que l'administration financière du pays est aux mains de vingt-cinq Comités du Congrès — c'est là un mécanisme comprenant de nombreuses fonctions, importantes et minimes, assez complexe pour mériter une étude approfondie, trop complexe peut-être pour être étudié directement sans qu'on ait, pour s'aider, la connaissance d'un système plus simple auquel on le puisse comparer. On peut suivre plus facilement notre propre budget à travers toutes les vicissitudes que lui fait subir l'examen des Comités, et les

fortunes variées auxquelles le soumet l'action de ces Comités, quand on a retracé la procédure plus simple à laquelle est soumis un autre budget dans un autre système de gouvernement.

Le système anglais est peut-être, dans ses grandes lignes, le plus simple qui existe. C'est, de plus, le modèle sur lequel les systèmes financiers des principaux gouvernements d'Europe ont été dessinés, et que nous avons nous-mêmes, dans une certaine mesure, copié; de sorte qu'en faisant précéder l'étude des autres systèmes par un examen soigneux de celui de l'Angleterre, on peut se mettre en route avec le grand avantage de connaître les caractéristiques de ce qu'on peut appeler avec raison le système type. Le Parlement britannique donc, en premier lieu, ne fait que contrôler les mesures d'administration financière,il n'en a pas l'initiative. Il agit par l'intermédiaire et sous la direction des ministres de la Couronne. De bonne heure, dans chaque session annuelle, les « estimates » sont soumis aux Communes qui, pour l'audition de ces exposés, siège en Comité de la Chambre entière, connu sous le nom de Comité des subsides. Les « estimates » viennent devant la Chambre sous une forme vraiment formidable. Chaque département présente ses estimates dans un énorme volume in-quarto, « bourré de chiffres et d'indications minutieuses quant aux sommes

requises pour l'année future (1). » Mais ce n'est pas la Chambre elle-même qui a à digérer cette masse variée et écrasante de chiffres. Cette tâche est remplie par les « leaders » officiels de la Chambre. « Les ministres chargés des services naval et militaire déposent devant le Comité (des Subsides) leurs exposés respectifs des sommes requises pour la marche de ces services ; un peu plus tard, dans la session, un « estimate » commun pour les divers services civils lui est également présenté. » Ces exposés sont, pour ainsi dire, des sommaires condensés des détails contenus dans l'in-quarto, ils sont faits pour rendre tout à fait claires pour la Chambre, siégeant en la forme non solennelle du Comité, la politique des dépenses proposées et l'exactitude des calculs qui leur servent de base. Tout membre peut poser au ministre qui fait l'exposé toutes les questions qu'il lui plaît, en sorte que rien de ce qui demande un éclaircissement ne peut passer sans une explication complète. Lorsque l'exposé a été développé à la satisfaction du Comité, on vote, sur la proposition du ministre, sur chaque article

(1) The National Budget..., etc. (*English Citizen Series*), p. 146. Dans ce que j'ai à dire du système anglais, je suis les indications de ce volume, pp. 146-149, et d'un autre volume de la même admirable collection, intitulé *Central government*, pp. 36-47 ; la plupart de mes citations sont tirées de ce dernier ouvrage.

de dépense, et la tâche du Comité des Subsides est accomplie.

Les « estimates » sont toujours présentés « sous la responsabilité collective du Cabinet tout entier ». « Les « estimates » de l'armée et de la marine ont, en règle générale, été examinés et fixés en conseil de Cabinet avant d'être soumis à la Chambre ; dans ce cas, la responsabilité collective du ministère n'est donc pas seulement apparente, elle est réelle. » Si les « estimates » sont critiqués et rejetés par le Comité, les ministres naturellement démissionnent. Ils « ne peuvent pas acquiescer au refus du Parlement de sanctionner des dépenses » qu'ils « ont pris la responsabilité de déclarer nécessaires à la marche du gouvernement civil et au maintien du crédit public à l'intérieur et à l'extérieur ». Les votes du Comité des Subsides ont donc une influence capitale dans l'histoire de chaque administration : ils sont considérés comme des indications certaines du degré de confiance que la Chambre accorde au gouvernement.

Mais les votes en Comité des Subsides ne sont que les premiers pas dans le contrôle annuel des finances publiques par le Parlement. Ce sont simplement des votes de dépenses. Pour examiner les moyens de lever les sommes nécessaires pour couvrir les dépenses sanctionnées par le Comité des Subsides, la Chambre se forme en Comité de la

Chambre entière, sous le nom de Comité des voies et moyens. C'est à ce Comité que le Chancelier de l'Echiquier présente chaque année son budget, le 5 avril au plus tard ; c'est la date à laquelle sont faits les comptes nationaux, l'année financière se terminant le 31 mars. Afin de préparer son budget, le Chancelier doit naturellement avoir pris au préalable connaissance des « estimates » dressés par les différents services. Plusieurs mois donc avant que les « estimates » soient déposés devant la Chambre réunie en Comité des Subsides, les différents départements sont invités par la Trésorerie à envoyer le relevé des sommes requises pour parer aux dépenses de l'année courante ; le Chancelier examine soigneusement ces évaluations, non seulement en vue de maintenir, comme c'est son devoir, les dépenses dans les limites de l'économie, mais aussi en vue de déterminer quel revenu il aura à fournir pour parer aux dépenses prévues qu'il juge convenables. Il doit mettre en balance l'estimation des besoins et l'estimation des ressources et indiquer à la Chambre réunie en Comité des voies et moyens les mesures à prendre pour que la taxation procure un revenu suffisant. En conséquence, il fait appel au concours des chefs permanents des services financiers (revenue departments) qui lui fournissent « leurs évaluations du revenu public pour l'année suivante, en partant de cette

hypothèse que la taxation ne sera pas changée. »

Quand il a, avec leur concours, fait son budget, le Chancelier va devant le Comité des voies et moyens, pour lui fournir un historique clair de l'administration financière de l'année qui vient de s'écouler et lui soumettre des plans déterminés pour régler les impositions et pourvoir aux dépenses prévues de l'année qui s'ouvre. Des précédents, d'une politique sage et fort curieuse, lui interdisent de proposer la levée de ressources plus considérables que ne l'exigent absolument la marche du gouvernement et le soutien du crédit public. Il ne demande donc jamais au Comité d'établir des taxes qui produiraient un excédent considérable. Il cherche à obtenir seulement un excédent de revenu suffisant pour mettre le gouvernement à l'abri de ces erreurs légères qui proviennent d'une évaluation trop faible des dépenses probables ou d'une évaluation trop forte des ressources probables ; c'est là une chose que la plus prudente des administrations est tenue de faire. Si, dans l'estimation qui en est faite, les ressources dépassent de beaucoup les dépenses, il propose des réductions d'impôts susceptibles de rétablir l'équilibre de la balance aussi exactement que la prudence le permettra ; si les dépenses prévues dépassent le chiffre des recettes espérées, il demande l'établissement de certaines taxes nouvelles ou l'accroissement de certaines taxes déjà

existantes ; si la balance entre les deux comptes prévus est assez près de l'équilibre pour que le plateau des recettes soit à peine plus lourd, il se contente de suggérer telle retouche des taxes existantes, qui, vraisemblablement, distribuera plus équitablement la charge de l'impôt entre les contribuables, ou facilitera la perception en simplifiant les systèmes d'assiette et d'imposition.

Tel est l'exposé du budget que la Chambre des Communes écoute en Comité des voies et moyens. Ce Comité peut traiter les propositions du Chancelier de l'Echiquier avec un peu plus de liberté que n'en a le Comité des Subsides dans l'examen des « estimates ». Le Ministère n'insiste pas avec autant de raideur pour obtenir du Parlement l'approbation de son budget que pour obtenir l'approbation des dépenses qu'il propose. Il est censé s'engager à ne pas demander plus d'argent qu'il n'en a besoin honnêtement ; mais il ne fait que consulter la Chambre sur le meilleur moyen de lever cet argent. Il tient avec une minutie pointilleuse à se voir accorder les fonds qu'il demande, il n'est pas tout à fait aussi exigeant quant aux voies et moyens de se les procurer. Cependant, aucun Ministère ne pourrait se maintenir au pouvoir, si le budget était rejeté sur-le-champ, ou si ses demandes relatives au moyen de combler un déficit rencontraient un refus formel, sans qu'aucune alternative fût suggé-

rée par l'opposition. De pareils votes seraient une déclaration nette d'un manque de confiance dans le Ministère ; celui-ci serait contraint par suite à démissionner.

Le Comité des voies et moyens donne donc effet, sous la direction du Chancelier de l'Echiquier, aux résolutions du Comité des Subsides. Les votes de ce dernier, autorisant les dépenses portées dans les estimates, prennent corps dans « une résolution proposée en Comité des voies et moyens tendant à donner une autorisation générale de puiser dans le fonds consolidé en vue de fournir les subsides accordés à Sa Majesté » ; et cette résolution, pour pouvoir être soumise à l'examen de la Chambre des Lords et de la Couronne, est ensuite moulée par la Chambre en la forme d'un bill qui suit la procédure ordinaire et, suivant le cours nécessaire, devient loi. Les propositions du Chancelier de l'Echiquier, touchant les modifications à apporter dans la taxation, prennent corps de façon semblable dans les résolutions du Comité des voies et moyens et sont plus tard, sur le rapport du Comité, adoptées par la Chambre sous la forme de bills. « Les bills des voies et moyens » passent généralement sans difficulté à la Chambre des Lords. Le contrôle absolu des Communes en matière de recettes et de subsides est établi depuis si longtemps que la Chambre haute ne songerait même pas à le leur disputer ;

et comme le pouvoir des Lords n'est que le droit d'accepter ou de rejeter un bill financier en bloc, sans amendement, les pairs ont pour habitude de laisser passer ces bills sans les examiner de bien près.

Jusqu'ici, je n'ai parlé que de cette partie du contrôle des finances par le Parlement, qui concerne l'avenir. Les bills des voies et moyens ont en vue les dépenses futures et les recettes en perspective. Les dépenses du passé sont examinées d'une autre façon. Il y a une double procédure de vérification des comptes : un département spécial de Vérification des Comptes du service civil (*Audit Department of the Civil Service*), qui fait, d'ailleurs, partie de l'organisation permanente de l'administration, et qui a pour mission « d'examiner les comptes et pièces justificatives du total des dépenses » ; il y a, en second lieu, un comité spécial nommé chaque année par la Chambre « pour apurer les comptes du département de la Vérification des Comptes » (*to audit the Audit Department*). Ce comité est généralement composé des hommes d'affaires les plus expérimentés des Communes ; devant lui, « tous les comptes de l'année financière accomplie sont passés en revue ». « Parfois, des enquêtes minutieuses sont faites par lui sur les raisons qui ont motivé certains articles de dépense ; il discute les demandes d'indemnité, d'allocations et de frais spéciaux, qui

viennent en supplément des frais ordinaires du département, il agit surtout, cela est certain, d'après les informations et les avis des départements eux-mêmes, mais il a cependant une certaine indépendance de vues et de jugement, qui doit avoir sa valeur. »

L'exactitude et la netteté avec lesquelles sont tenus les comptes publics facilitent, d'ailleurs, beaucoup la procédure de vérification. La balance qui est établie le trente et un mars est des mieux déterminées. Elle ne tient compte que des recettes et des paiements effectués pendant l'année fiscale écoulée. A cette date, tous les crédits non dépensés tombent en annulation. Si la dépense de certaines sommes a été sanctionnée par le vote parlementaire, et si une partie des fonds accordés n'est pas sortie des caisses quand arrive le mois d'avril, elle ne peut être employée qu'après une nouvelle autorisation donnée par les Communes. Il n'y a donc pas de comptes ouverts pour obscurcir la vue des autorités chargées de la vérifier. Les taxes et les crédits ont la même période bien définie, et il n'y a pas d'arriérés ni de sommes non dépensées pour embrouiller la tenue des livres. Le grand avantage d'un pareil système, qui est de faire obstacle aux gaspillages qui, sans lui, seraient possibles, apparait quand on le compare au système qui est appliqué en France ; dans la comptabilité publique de

ce dernier pays, les arriérés d'impôts d'une année s'ajoutent à ceux d'autres années », et « les crédits anciens coudoient les crédits nouveaux », en sorte qu'on peut dire qu'il s'écoule « toujours trois ou quatre ans avant que la nation puisse connaître quelles sont exactement les dépenses effectuées au cours d'une année donnée ».

Pour compléter cette esquisse de l'administration financière sous le contrôle des Communes, il est nécessaire d'y ajouter un exposé très distinct de ce que j'appellerai l'*accessibilité* des fonctionnaires financiers du gouvernement. Ils sont toujours présents pour recevoir les questions. Le département de la Trésorerie est, comme il convient à son importance, exceptionnellement bien représenté à la Chambre. Le Chancelier de l'Echiquier, chef actif du département, est invariablement membre des Communes « et peut être appelé par motion ou interrogation à fournir des explications sur toutes les matières qui concernent la Trésorerie », c'est-à-dire à peu près sur « la sphère entière de la discipline et de l'économie du gouvernement exécutif ; » la Trésorerie a, en effet, de larges pouvoirs de surveillance sur les autres départements pour toutes les matières qui peuvent, en quelque façon, entraîner une sortie des deniers publics. « Et non seulement la présence invariable du Chancelier de l'Echiquier à la Chambre des Communes rend particulièrement effective la re-

présentation de ce département, mais encore, par l'intermédiaire du Secrétaire de la Trésorerie, et, pour certaines matières du département, par l'intermédiaire des Junior Lords, la Chambre possède des facilités particulières pour affirmer et exprimer son opinion sur les détails de l'administration financière. » Elle a toujours devant elle ses serviteurs responsables, elle peut jeter autant de coups d'œil qu'il lui plaît sur le travail intérieur des départements qu'elle désire contrôler.

C'est précisément sur ce point que notre système d'administration financière diffère le plus essentiellement des systèmes de l'Angleterre du Continent et des possessions coloniales anglaises. Le Congrès n'entre pas en contact direct avec les fonctionnaires financiers du gouvernement. L'Exécutif et la législature sont séparés par une ligne nette et profonde qui les place, éloignés l'un de l'autre, dans ce qui devait être l'indépendance, mais a fini par devenir l'isolement. Les relations entre eux s'effectuent au moyen de communications écrites qui, comme tous les écrits de forme cérémonieuse, sont vagues, ou au moyen d'auditions de fonctionnaires en séances de Comité, auxquelles la Chambre entière ne peut pas assister. Nul de ceux qui ont lu des documents officiels n'a besoin qu'on lui dise combien il est facile de cacher la vérité essentielle sous les phrases, en apparence pleines de sincérité

et d'entière franchise, d'un rapport volumineux et détaillé ; combien ces réponses, adressées par écrit d'un bureau privé, sont différentes des réponses orales faites par un orateur qui regarde une Assemblée en face. Il est clair aussi que les décisions qui appellent les fonctionnaires à déposer devant un Comité sont un moyen bien plus maladroit et moins efficace de faire jaillir la lumière que ne l'est un feu roulant de questions adressées à des ministres qui sont toujours à leurs places à la Chambre pour répondre publiquement à toutes interrogations. Il est donc raisonnable de conclure que la Chambre des Représentants est beaucoup moins au courant des détails des affaires du Trésor fédéral qu'une Assemblée, comme la Chambre des Communes, ne l'est de l'administration d'un Trésor qu'elle contrôle par une communication directe et constante avec les principaux fonctionnaires de ce Trésor.

C'est là le grand inconvénient de notre système, parce que, — conséquence plus éloignée de sa séparation complète d'avec l'Exécutif — le Congrès est obligé d'élaborer et de confectionner lui-même son budget. Il n'a pas la ressource d'entendre les exposés substantiels analysés dans des *estimates* par des fonctionnaires habiles qui, parce que c'est leur propre intérêt, ont fait, de la connaissance approfondie de ce dont ils parlent, leur métier ; il n'a pas non plus l'avantage d'être guidé par un finan-

cier expérimenté, pratique, quand il a à résoudre des questions financières. Le Trésor n'est pas consulté sur les problèmes relatifs à la taxation, et les propositions de crédits sont votées ou repoussées sans que les départements aient fourni d'autres renseignements qu'un relevé par articles des sommes nécessitées par les dépenses régulières de l'exercice qui va s'ouvrir.

Dans la comptabilité fédérale, l'année financière est close le 30 juin. Plusieurs mois cependant avant l'expiration de l'année, les « estimates » pour les douze mois qui suivront, sont mis en état d'être utilisés par le Congrès. A l'automne, chaque département, chaque bureau du service public évalue ses besoins pécuniaires pour l'année fiscale qui commencera le premier juin suivant (rédigeant des notes explicatives et y intercalant, de ci de là, une demande pour quelque dépense inaccoutumée, parmi des colonnes de chiffres) et envoie le document au Secrétaire du Trésor. Ces rapports, comprenant naturellement les estimates des différents bureaux de son propre département, le secrétaire les a imprimés dans un gros volume in-quarto d'environ trois cent vingt-cinq pages, qui, pour une raison ou une autre, qu'on ne voit pas très bien, est appelé « Lettre du Secrétaire du Trésor transmettant les évaluations des « appropriations » requises pour l'année financière finissant le 30 juin..., et qui se vante de faire

une classification très nette sous les rubriques : Etablissement civil, Etablissement militaire, Etablissement naval, Affaires des Indes, Pensions, Travaux publics, Service postal, etc ; il y a là un sommaire commode des principaux articles et un index complet.

En décembre, cette « Lettre » est, comme partie du rapport annuel du secrétaire du Trésor au Congrès, adressée au Speaker de la Chambre des Représentants aussitôt après la réunion de cette Assemblée ; elle est ensuite renvoyée au Comité permanent des appropriations. La Chambre n'entend pas elle-même la lecture des « estimates » ; elle ne fait que passer les gros in-quarto au Comité ; des copies peuvent cependant en être obtenues et examinées par les membres désireux d'étudier ces pages noircies où s'alignent des colonnes de chiffres, dans le but louable d'avoir l'œil sur l'usage que l'on fait des revenus publics. Le Comité des appropriations prend ces estimates en considération et en fait le fondement des « general appropriation bills » qu'il doit, selon les règlements, présenter à la Chambre « dans les trente jours qui suivent sa nomination, à chaque session du Congrès, commençant le premier lundi de décembre », à moins qu'il ne puisse fournir par écrit des motifs satisfaisants de ne pas le faire. Les « general appropriation bills » pourvoient séparément aux dépenses législatives, exécu-

tives et judiciaires ; aux diverses dépenses civiles ; aux dépenses diplomatiques et des consulats ; aux dépenses de l'armée, de la Marine, du département des Indes ; du service des pensions des invalides et autres ; aux dépenses nécessaires à l'Académie militaire, aux fortifications, au service des Postes et des courriers transatlantiques.

Ce ne fut que grâce aux efforts d'un esprit tardif de vigilante économie, que fut adoptée cette pratique d'inscrire les « appropriations » pour chacune des différentes branches du service public dans un bill distinct. Durant les premières années de la Constitution, des méthodes très lâches d'appropriation prévalurent. Tous les fonds nécessaires pour l'année étaient accordés dans un bill unique appelé « Act fixant les « crédits, » pour la marche du gouvernement » ; et l'on n'y essayait nullement de spécifier l'objet auquel ils devaient être affectés. L'emploi de la somme totale accordée était laissé à la discrétion des départements exécutifs ; et cette somme était toujours assez forte pour laisser aux gens au pouvoir une grande liberté dans l'établissement de systèmes nouveaux d'administration et dans l'augmentation du nombre des fonctionnaires selon leur bon plaisir. Ce ne fut qu'en 1862 que l'on en vint à la pratique actuelle de spécifier assez minutieusement l'emploi des fonds, bien que le Congrès s'en fût, depuis bien des années, rappro-

ché lentement et par degré. L'histoire des « appropriations » montre « qu'il y a une tendance croissante à limiter la liberté des départements exécutifs et à mettre de façon plus directe le détail des dépenses sous le contrôle annuel du Congrès » ; cette tendance s'est particulièrement manifestée depuis la fin de la guerre récente entre les Etats (1).

En cette matière comme en bien d'autres, la soif du pouvoir s'est développée chez le Congrès, en même temps que son administration se perfectionnait au point de rendre possible la réalisation de son désir. Dans cette question des crédits, cependant, le soin plus grand qu'on y apporte a eu pour résultat incontestable de restreindre la prodigalité des départements, bien que le Congrès ait souvent témoigné pour les réductions une ardeur aveugle qui n'était pas loin de la parcimonie. Il s'en serait gardé si des moyens suffisants de communiquer franchement avec les départements exécutifs lui avaient permis de connaître leurs besoins réels et de distinguer entre la véritable économie et ces crédits mesquins qui ne peuvent que donner naissance aux déficits et qui, même dans les circonstances les plus heureuses, ne peuvent faire subsister longtemps l'im-

(1) Voir un article intitulé « National Appropriation and Misappropriations » par l'ancien Président Garfield, *North American Review*, vol. CXXVIII, p. 578 et suiv.

pression qu'ils ont généralement pour but de créer : à savoir que le parti au pouvoir est le parti de l'épargne et de l'honnêteté, frappé de la corruption et de la prodigalité de ses prédécesseurs et désireux de prendre le droit chemin de la sagesse et de l'écomie.

Il y a quelques parties des dépenses publiques qui ne sont pas votées chaque année par le Congrès, mais qui sont établies par la loi une fois pour toutes sans fixation de durée. C'est ce que l'on appelle « les crédits permanents » (*the permanent appropriations*). Cela comprend, d'un côté, des charges indéterminées, telles que les intérêts de la dette publique, les sommes payées annuellement à la Caisse d'amortissement, les frais de remboursement, les intérêts des obligations émises pour les Chemins de fer du Pacifique ; et, d'un autre côté, ces charges spéciales telles que l'entretien du service de la milice, les frais de perception des droits de douane et les intérêts du legs fait au « Smithsonian Institution ». — Leur somme totale constitue une partie importante des dépenses publiques. En 1880, sur un budget total d'environ 307.000.000 de dollars, les crédits permanents n'étaient inférieurs aux crédits annuels que d'environ 16 millions et demi.

Dans ces dernières années, toutefois, la proportion a été plus faible ; l'un des principaux articles budgétaires, les intérêts de la dette publique vont

continuellement en décroissant à mesure que le capital de la dette est amorti (1) ; de plus, il est d'autres articles budgétaires qui ont demandé des sommes moindres, en même temps que les chiffres des crédits annuels ont plutôt monté que baissé.

Le Comité des appropriations (Committee on appropriations) n'a pas évidemment à s'occuper de ces crédits permanents ; mais, cependant, l'évaluation des sommes que cette autorisation permanente permet de dépenser est soumise à son examen dans la « Lettre » du Secrétaire du Trésor, en même temps que les prévisions de dépenses pour lesquelles des crédits spéciaux sont demandés. Ce sont ces dernières prévisions qui servent de base pour établir le budget général des dépenses. La Commission peut présenter son rapport sur ces bills à n'importe quel moment pendant les délibérations de la Chambre, à condition de ne pas interrompre un député qui a la parole ; et un vote de la majorité peut mettre ces bills à l'ordre du jour, à n'importe quel moment, dès que le rapport en a été présenté. Naturellement, l'examen de ces bills est la chose la plus importante de la session. Il faut qu'ils soient votés avant la fin du mois de juin, sinon les départements (ministères) seraient complètement sans

(1) [Depuis 1893, le montant de la Dette publique s'est relevé. G. J.]

ressources. Le Président du Comité des appropriations (Committee on appropriations) a, par conséquent, une très grande puissance et une grande autorité à la Chambre. Il peut la forcer à peu près, quand il le veut, à s'occuper des affaires de son Comité ; et en ne faisant son rapport que lorsque la session est très avancée, il peut faire écarter toutes les autres questions. On passe, en effet, beaucoup de temps à la discussion de chacun des « *general appropriation bills* ». La dépense de l'argent est une des deux choses qui arrêtent invariablement le Congrès et qui sont longuement discutées ; l'autre, c'est la fixation des recettes.

La discussion a toujours lieu en Comité de la Chambre entière, car la Chambre se transforme en Commission du budget, dès qu'il s'agit de s'occuper de l'affectation des crédits. Pendant qu'ils sont membres de cette Commission, que l'on peut appeler le Comité des subsides de la Chambre, les représentants ont l'occasion la plus favorable de la session, en dehors des travaux de leur propre Comité, pour exercer leur autorité, pour se rendre utiles, ou pour s'immiscer dans toutes les affaires. Il est vrai que « la règle des cinq minutes » donne à chaque orateur de la Chambre formée en Commission plénière peu de temps pour exposer ses vues ; de plus, la Chambre peut refuser d'accorder la liberté des débats à son autre soi-même, à la Cham-

bre réunie en Commission, en fixant le temps que celle-ci doit consacrer aux questions qui lui sont soumises, ou en stipulant que, après avoir voté sans débat sur tous les amendements déjà présentés ou qui peuvent l'être, elle sera dispensée d'examiner tout bill qui lui sera envoyé. Mais, en général, chaque membre peut présenter les observations qu'il veut sur les questions d'affectation de crédits, et on passe bien des heures à discuter sérieusement et à amender tous ces projets de loi, point par point, article par article. La Chambre apprend assez bien à connaître ce qu'il y a dans chacun de ces appropriation bills, avant de l'envoyer au Sénat.

Mais, malheureusement, la conduite du Sénat, quand il s'agit de bills financiers, rend inutiles les efforts laborieux de la Chambre.

Le Sénat possède, par précédent, le droit d'amendement le plus complet pour ces lois aussi bien que pour toutes les autres.

La Constitution ne dit pas dans quelle Chambre les projets de loi pour l'affectation des crédits devront être proposés d'abord. Elle dit simplement que tous les projets de lois pour la fixation des recettes doivent venir de la Chambre des Représentants, et que, dans l'examen de ces projets, le Sénat peut proposer ou accepter des amendements comme pour les autres lois (art. 1, Sec. VII) ; mais « par une pratique aussi ancienne que le gouvernement

lui-même, la prérogative constitutionnelle de la Chambre a été considérée comme s'appliquant à tous les *general appropriation bills* (1) », et on a accordé au Sénat les droits d'amendement les plus étendus.

La Chambre Haute peut y ajouter ce qu'elle veut ; elle peut s'écarter complètement des stipulations de la Chambre, et y ajouter des dispositions législatives d'un caractère tout à fait nouveau, qui changent non seulement le montant mais l'objet des dépenses, et qui font avec les matériaux que leur a envoyés la Chambre populaire des choses d'un caractère tout différent. Les *appropriation bills*, tels qu'ils sortent de la Chambre des Représentants pourvoient à des dépenses très inférieures aux crédits demandés dans les *estimates* ; quand ils reviennent du Sénat, ils proposent des crédits de plusieurs millions de plus, car cette Assemblée moins sensible a porté les dépenses presque, sinon complètement, au niveau du chiffre des *estimates*.

Après avoir subi l'épreuve d'un examen rigoureux au Sénat, les « appropriation bills » reviennent à la Chambre avec de nouveaux chiffres. Mais quand ils reviennent, il est trop tard pour que la Chambre les remette au creuset du Comité de la Chambre entière. Le Comité des appropriations de

(1) Article du sénateur Hoar déjà cité plusieurs fois.

la Chambre n'a guère présenté ses bills avant le milieu de la session, on peut en être certain; une fois arrivés au Sénat, ils ont été soumis au Comité correspondant; le rapport de cette Commission a été discuté avec la lenteur qui caractérise la façon de procéder de la Chambre haute; de sorte que les derniers jours de la session ne sont pas éloignés, quand les bills sont renvoyés à la Chambre avec toutes les modifications que leur a fait subir le Sénat. La Chambre n'est guère disposée à accepter les changements importants introduits par le Sénat, mais on n'a plus le temps d'engager une querelle avec la Chambre haute, à moins de prendre le parti de prolonger la session jusqu'au milieu des chaleurs de l'été, ou de rejeter le bill en acceptant tous les ennuis d'une session extraordinaire. Si c'est la courte session, qui se termine, d'après la Constitution, le 4 mars, on n'a que l'alternative encore plus désagréable de laisser régler les appropriations par la nouvelle Chambre.

Voilà pourquoi il est d'usage de régler ces conflits au moyen d'une conférence entre les deux Chambres. La Chambre rejette les amendements du Sénat sans les lire; le Sénat refuse énergiquement de céder; il s'ensuit une conférence dirigée par une Commission de trois membres de chaque Chambre; on arrive à un compromis en amalgamant des propositions contraires, de façon à ne donner

la victoire à aucun des deux partis, et, en général, on accorde des crédits bien inférieurs à ceux que réclamaient les divers Ministères. En règle, la Commission de conférence se compose, pour la Chambre, du président du Comité des appropriations, d'un autre membre important de ce Comité et d'un membre de la minorité. Ses rapports ont droit aux plus grandes prérogatives. Ils peuvent être présentés même lorsque un membre est à la tribune. Il vaut mieux interrompre un orateur que de retarder d'un seul instant, à ce moment de la session, la question pressante, suprême, des crédits destinés à pourvoir aux besoins du gouvernement. C'est pourquoi, on vote immédiatement sur le rapport en bloc et on l'adopte généralement sans discussion. On est si pressé que l'on vote sur le rapport avant qu'il soit imprimé et sans donner à qui que ce soit, excepté aux membres de la Commission de conférence, le temps de comprendre ce qu'il contient. Il n'y a aucun moyen de faire des observations ou de proposer un amendement. Le rapport est immédiatement adopté ou rejeté en entier; et il y a beaucoup de chances pour qu'il soit adopté, parce que le rejet entraînerait une nouvelle conférence et de nouveaux retards.

Il est donc évident que, après les débats sérieux et complets et les amendements du Comité de la Chambre entière et après toutes les délibérations

du Sénat auxquelles les crédits généraux sont soumis, il finissent par être adoptés dans un état de chaos. Ils contiennent une multitude de points qui ne plaisent ni à la Chambre, ni au Sénat; ils sont tout à fait vagues et inintelligibles pour tous, excepté pour les membres de la Commission de conférence. Il semble que le temps que l'on a passé à étudier consciencieusement le budget au début est un temps presque complètement perdu.

Le résultat de l'habitude qu'a prise depuis longtemps le Congrès d'accorder des crédits insuffisants au moment où il examine les *estimates*, c'est le vote d'un nouveau bill qui doit s'ajouter à la loi de finances de l'année. Régulièrement, dès que s'ouvre la session annuelle, on a à discuter un bill de déficit. Sans doute, le déficit provient fréquemment de calculs erronés ou des extravagances des ministères; mais le déficit le plus important est celui qui résulte de la parcimonie du Comité de la Chambre entière et du compromis par lequel les Commissions de conférence arrachent des réductions au Sénat. C'est pourquoi, tous les ans, au mois de décembre, en même temps que les *estimates* pour l'année financière suivante, ou plus tard, dans des communications spéciales, viennent des *estimates* pour les déficits constatés dans les crédits de l'année courante, et les économies apparentes faites sur les crédits de l'année précédente sont détruites par l'inévitable bill de

déficit. C'est comme si le Congrès s'était donné pour principe de voter en deux fois les dépenses. A chaque session, il vote une partie des sommes qui seront dépensées après le 1er juillet suivant, et les sommes nécessaires pour payer les dépenses qui ont été faites après le 1er juillet de l'année précédente. Il distribue les allocations par acomptes à ses pupilles, les départements.

Il est d'usage que les Comités des appropriations des deux Chambres prennent, au moment où ils préparent les bills annuels, l'avis des chefs des départements, quant aux diverses dépenses qui seront réellement nécessaires pour les services publics. Comme il n'est point permis à ces derniers de pénétrer dans la salle de la Chambre, et qu'il leur est par conséquent impossible de faire un exposé public complet de leurs *estimates*, les chefs de service des divers départements exécutifs doivent se contenter de communications particulières adressées aux Comités de la Chambre et du Sénat. Ils se présentent en personne devant ces Comités, ou bien ils s'adressent à eux par écrit ; et là ils expliquent et réclament les sommes demandées dans la « Lettre », qui contient les *estimates*. Quoique ne s'adressant qu'au président de l'un des Comités, leurs communications écrites arrivent fréquemment jusqu'au Congrès lui-même ; car elles sont lues en séance publique par un membre du

Comité pour légitimer ou expliquer les crédits spéciaux proposés dans le bill en discussion. Souvent aussi, le chef d'un département s'efforce d'obtenir les sommes désirées, à force de négociations avec divers membres du Comité, et par des appels multiples et pressants adressés à leur président.

Il n'y a qu'une petite partie des relations entre le Comité et les départements qui soit fixée par les règlements. Chaque fois que les *estimates* viennent en discussion, les Comités doivent demander des renseignements et un avis, ou bien les départements doivent en offrir à nouveau. Cependant, en général, ce n'est point le Comité qui demande un conseil, mais plutôt les secrétaires qui l'offrent. Dans les premières années du gouvernement, il est probable que souvent le président des Comités des dépenses allait au-devant des fonctionnaires des Ministères pour obtenir les éclaircissements nécessaires sur les mystères des *estimates*, quoiqu'il fût plus facile de demander ces éclaircissements que de les obtenir. On trouve un exemple amusant des difficultés qui assiégeaient alors un Président de Comité à la recherche de ces renseignements, dans la correspondance privée de John Randolph de Roanoke. Jusqu'en 1865, le Comité des Voies et Moyens de la Chambre, qui est un des Comités les plus anciennement établis, était chargé des appropriations ; c'était donc le devoir

de M. Randolph, en sa qualité de président de ce Comité, en 1807, d'examiner les *estimates*, et il raconte, dans une lettre intéressante et très caractéristique à son correspondant et ami intime, Nicholson, cette triste expérience qu'il avait faite en accomplissant ce devoir : « Je me suis rendu, il y a quelque temps, aux bureaux de la marine pour demander des explications sur certains articles de crédits réclamés pour cette année. Le secrétaire s'est adressé à son principal employé qui n'en savait guère plus que son maître sur cette question. J'ai posé une question au chef du département ; il s'est tourné vers son employé comme un enfant qui ne sait pas sa leçon et cherche un aide d'un air suppliant ; l'employé, avec beaucoup d'aplomb, a débité quelques phrases banales auxquelles je n'ai pas pu attribuer une grande valeur ; j'ai demandé une explication et tous les deux ont été muets. Cette pantomime s'est répétée à propos de chaque article, jusqu'à ce que, dégoûté de la dégradation de ce chef et honteux pour lui, j'ai pris congé sans poursuivre mon but, que je voyais ne pas pouvoir atteindre. Il n'y a pas une seule question se rapportant à son département, à laquelle le secrétaire d'Etat ait pu répondre (1) ! » Il faut espérer

(1) *John Randolph*, par Adams. — Série des Hommes d'Etat américains, pp. 210, 211.

que les Secrétaires d'aujourd'hui sont un peu plus versés dans les affaires de leurs départements que ne l'était le respectable Robert Smith, ou, dans tous les cas, qu'ils ont des chefs de bureau qui peuvent fournir aux présidents, désireux de s'informer, quelque chose de mieux qu'un vulgaire jargon qu'aucun homme intelligent ne peut prendre pour des renseignements sérieux ; et il est tout à fait probable qu'une scène comme celle que je viens de décrire serait absolument impossible aujourd'hui. La comptabilité a été, dans ces dernières années, beaucoup plus sérieuse et plus stricte qu'elle ne l'était dans l'enfance des départements ; les *estimates* beaucoup plus complètement détaillés ; la division minutieuse du travail dans chaque département entre un très grand nombre d'employés permet aux chefs de bureau de connaître facilement, exactement et très vite les détails de l'administration. C'est pourquoi, en général, ils n'attendent pas que le Comité vienne les interroger ; au contraire, ils se donnent de la peine pour se faire entendre par les membres du Comité et surtout, si c'est possible, pour s'assurer l'influence des présidents, afin d'obtenir des crédits suffisants.

Ces communications irrégulières entre les Comités des appropriations et les chefs des départements prennent la forme de plaidoyers adressés en particulier par les Secrétaires aux divers mem-

bres du Comité, ou bien de lettres soigneusement rédigées et qui s'introduisent dans les rapports présentés au Congrès. Elles remplacent, dans notre système, les exposés financiers annuels que font les ministres au Parlement en Angleterre, dans des circonstances qui permettent de donner des explications publiques complètes et satisfaisantes et de répondre, avec une liberté entière, aux questions qui s'y rapportent. Si tels sont les traits invariables de la surveillance des finances par la Chambre des Communes, nos ministres, au contraire, font leurs exposés aux deux Chambres, indirectement et par morceaux, par l'intermédiaire des Comités. Ce ne sont que des témoins et ils ne sont pas nettement responsables des crédits annuels. Leur maintien certain en fonction pendant quatre ans n'est nullement affecté par la façon dont le Congrès traite les *estimates*. Voir nos fonctionnaires ministériels donner leur démission parce qu'on leur a refusé tous les crédits réclamés dans la « Lettre » du Secrétaire du Trésor, ce serait chose aussi nouvelle que, chez nos cousins d'Angleterre, le spectacle d'un ministre de la Couronne qui resterait en fonctions dans des circonstances semblables. Si nos ministres faisaient dépendre leur situation de la manière dont le Congrès vote les demandes de crédits qui lui sont soumises, nous aurions probablement l'ennuyeux inconvénient de démissions annuelles. Car même lorsque les

chefs des départements ont réussi, grâce à leur énergie et à leur habileté persuasive, à obtenir des Comités des crédits amplement suffisants, la Chambre réunie en Commission plénière les réduit selon son habitude, le Comité du Sénat y ajoute comme auparavant, et la Commission de conférence fait la balance en adoptant un compromis qui entraîne un déficit selon sa coutume antique.

Il y a à la Chambre un second Comité des appropriations en dehors du Comité des appropriations. C'est le Comité des rivières et des ports, créé, en 1883, par le quarante-huitième Congrès, pour partager les trop grandes prérogatives du Comité du commerce. Ce Comité représente, naturellement, la permanence récemment acquise par la politique, aujourd'hui, en faveur des travaux publics. Jusqu'en 1870, cette politique avait eu une existence très précaire. Les Présidents strictement constitutionnels des premières années refusaient absolument de la tolérer; aussi, ne pouvait-elle se montrer ouvertement sous forme de crédits spéciaux qui auraient offert une proie facile au veto vigilant. Elle devait donc se glisser sous le déguisement modeste des crédits généraux, et passer ainsi sous le couvert d'articles voisins très respectables. On n'a jamais permis au Président d'opposer son veto à des points particuliers des acts qui lui étaient soumis. Madison et Monroë eux-mêmes, qui étaient cependant

raides et inflexibles dans l'affirmation des opinions que leur dictait leur conscience et dans l'accomplissement de ce qu'ils considéraient comme leurs devoirs constitutionnels, et qui croyaient que la Constitution ne permettait pas d'accorder des crédits pour des travaux locaux ou pour des travaux publics dans les Etats, Monroë et Madison aimaient mieux laisser passer, de temps à autre, une allocation d'argent de ce genre sans y opposer leur veto que de rejeter la loi de finances à laquelle ce crédit était annexé. Cependant, le Congrès ne fit point un usage fréquent ou exagéré de cette ruse, et les projets de travaux intérieurs disparurent complètement en présence de l'opposition énergique du Président Jackson. Pendant plusieurs années, le Congrès autorisa les Etats maritimes à prélever un impôt dans leurs ports pour les travaux de ces ports; mais il ne se chargea lui-même des dépenses des travaux publics que sur les territoires qui étaient la propriété réelle des Etats-Unis. Mais, plus tard, l'opposition présidentielle devint moins forte, puis on admit dans l'Union de nouveaux Etats qui étaient loin de la mer et qui ne voulaient point payer des tarifs pour bâtir les ports de leurs voisins de l'Est sans obtenir pour leur pays, où il n'y avait point de ports, des avantages semblables. C'est ce qui fit renaître les projets que les vetos des anciens temps avaient écartés, et les crédits tirés

des caisses nationales commencèrent à être accordés avec une grande libéralité pour l'ouverture de grands canaux et le perfectionnement des ports maritimes du commerce. Les Etats du centre se turent, parce qu'ils reçurent une part des bienfaits des crédits nationaux. L'assistance nationale, n'étant plus indirecte, ne fut plus restreinte à la sanction des tarifs d'Etat, dont les communautés maritimes seules pouvaient profiter, alors que tous les consommateurs devaient les payer.

La plus grande augmentation des dépenses de cette nature a eu lieu immédiatement après 1870. Depuis cette époque, elles ont occupé une place très importante dans la législation. Elles sont allées de 12 millions à la session de 1873-4, en passant par des chiffres variables en plus ou en moins, jusqu'à 18 millions 700 mille dollars à la session de 1882-3; elles ont fait, durant cette décade, la principale occupation du Comité du commerce et finalement un Comité spécial permanent a été formé pour les surveiller. Elles sont arrivées à leur point culminant avec le point culminant des tarifs protecteurs, et ce qu'on a appelé le « Système américain » des tarifs protecteurs et des travaux publics est enfin arrivé à son parfait développement. On a accordé à ce nouveau Comité d'appropriations les mêmes prérogatives qu'an grand Comité qui s'occupe des *estimates*. Il peut faire ses rapports à n'importe quel

moment, dès qu'il n'y a point d'orateur en train de parler, et ses rapports sont traités comme les bills sur les crédits annuels. C'est un Comité spécial des dépenses, qui a sa clef du Trésor.

Mais les Comités d'appropriations, qui sont, dans le sens strict du mot, les seuls Comités des subsides, voient leur œuvre augmentée et complétée par de nombreuses Commissions qui consacrent leur temps et leur énergie à créer des dépenses pour le Trésor. Il y a, dans les estimates, une liste des pensions dont le Comité des Appropriations prévoit le payement tous les ans; mais le Comité des Pensions adresse constamment des demandes nouvelles (1). Il faut trouver de l'argent pour construire les vaisseaux que réclame le rapport du Comité de la ma-

(1) Une fois, « la Chambre vota 37 bills de pensions dans une seule séance. Le Sénat, de son côté, et par consentement unanime, discuta et vota en dix minutes environ sept bills pour la construction d'édifices publics dans différents Etats, disposant en quelques instants d'une somme de 1 million 200 mille dollars. Un nouvel exploit de la Chambre c'est celui où l'on a voté en bloc une loi accordant 1 300 indemnités au sujet de la guerre. Ce bill comprenait 119 pages remplies de petites réclamations, s'élevant en tout à 291 mille dollars; et un membre, qui suppliait la Chambre de ne point critiquer cet arrangement, dit que le Comité avait reçu dix grands sacs pleins de réclamations semblables, sur lesquelles les employés de la Trésorerie avaient statué, et qu'il était matériellement impossible de les examiner ». N. Y. Sun, 1881.

rine, et pour faire face aux dépenses que nécessitent l'équipement de l'armée et les réformes réclamées par le Comité de l'armée. Il y a des doigts innombrables dans le gâteau du budget.

C'est surtout dans les affectations de crédits qu'a lieu ce qu'on appelle, en jargon politique, le « log-rolling » (l'engrenage). Naturellement, la principale scène de ce jeu, c'est la salle de réunion du Comité des rivières et des ports, et les heures les plus émouvantes et les plus passionnantes ce sont celles que l'on consacre à la discussion et au vote du bill sur les rivières et les ports. Le « log-rolling », c'est un échange de faveurs. Le député A voudrait bien obtenir un crédit pour dégager une petite rivière de son district, et le député B voudrait bien faire aboutir ses plans afin de procurer de l'argent aux entrepreneurs de sa circonscription, tandis que le député C vient d'une ville maritime dont le modeste port est négligé à cause de la barre perfide de son embouchure, et le député D a été blâmé pour ne s'être pas assez remué afin de faire adopter les plans de travaux proposés par les citoyens entreprenants de son pays natal. Rien n'empêche ces messieurs de se mettre ensemble et de s'entendre pour voter en Comité de la Chambre entière les crédits désirés par les autres, pour tenir la promesse que ceux-ci leur ont faite de crier « oui » quand leurs crédits viendraient en discus-

sion. Il n'est pas impossible de se faire écouter par le Comité qui fait le rapport, et on peut faire faire beaucoup de petites additions au bill avant qu'il arrive entre les mains de la Chambre. Les intrigues de couloir (lobbying) et le « log-rolling » marchent la main dans la main.

Voilà ce qui se passe pour les *estimates* et les appropriations. Toutes les questions de recettes sont, à leur première période d'étude, dans la main du Comité des Voies et Moyens de la Chambre et, à leur dernière, dans celle du Comité des finances du Sénat. Le nom du Comité de la Chambre est évidemment emprunté au langage du parlement anglais. Cependant, la Commission anglaise des Voies Moyens, c'est la Chambre des communes elle-même, réunie en Commission plénière, pour examiner l'exposé et les propositions du Chancelier de l'Echiquier, tandis que la nôtre est un Comité permanent de la Chambre, composé de onze membres et chargé de préparer les lois qui se rapportent à la fixation des recettes et aux moyens de pourvoir à la marche du gouvernement. Nous avons, pour nous servir d'une expression parlementaire anglaise, transformé en Commission notre Chancellerie de l'Echiquier. Le président du Comité est notre ministre des finances, mais, en réalité, il ne représente que la Commission des onze qu'il préside.

Tous les rapports du département du Trésor sont

soumis à ce Comité des Voies et Moyens qui a, lui aussi, de temps en temps, comme le Comité des appropriations, des relations plus directes avec les fonctionnaires des bureaux des recettes. Les rapports annuels du Secrétaire du Trésor sont généralement pleins de renseignements minutieux sur les points qui se rattachent de très près aux devoirs particuliers du Comité. Ils sont explicites en ce qui concerne la perception et la sortie des deniers publics, l'état de la dette publique et le fonctionnement de toutes les lois qui régissent la politique financière des départements. C'est, pour ainsi dire, le bilan annuel, qui montre les recettes et les dépenses du gouvernement, ce qu'il doit et ce qu'il a (le doit et l'avoir). Ces rapports renferment aussi des vues générales sur l'état de l'industrie et du mécanisme financier du pays ; ils résument les renseignements réunis par le bureau de la statistique sur l'état des manufactures et du commerce intérieur, aussi bien que sur l'état de la circulation monétaire et des banques nationales. Ils sont naturellement distincts des « Lettres » du Secrétaire du Trésor, qui contiennent les prévisions de dépenses et qui vont non pas au Comité des Voies et Moyens, mais au Comité des Appropriations.

Quoique le Comité des Voies et Moyens ait le devoir, comme le Chancelier de l'Echiquier en Angleterre, de surveiller l'emploi des deniers publics,

la ligne politique suivie par le Comité des Voies et Moyens est très différente de celle que le ministre britannique se sent obligé de suivre. Comme je l'ai dit, le but que se propose constamment celui-ci c'est l'équilibre dans le bilan annuel. Il cherche à percevoir juste l'argent nécessaire pour faire face aux crédits accordés par le Comité des Subsides, et pour laisser un excédent convenable destiné à couvrir les erreurs possibles dans les prévisions et les fluctuations probables dans le rendement des impôts. Notre Comité des Voies et Moyens suit une politique très différente. Les recettes qu'il contrôle sont perçues dans un double but. Elles représentent non pas seulement les recettes du gouvernement, mais aussi une politique commerciale soigneusement élaborée, à laquelle les recettes du gouvernement ont, pendant des années, été consacrées en partie. Elles doivent à la fois protéger les industries de la nation et couvrir les frais de l'administration fédérale. Si, dans la politique suivie pour la fixation des impôts, on ne se proposait que d'entretenir le gouvernement et de maintenir le crédit public, on emploierait, sans doute, une méthode très différente. Pendant la plus grande partie de l'existence du gouvernement actuel, le trait principal de cette politique a été un système complexe de droits d'entrée sur les importations, difficiles et coûteux à percevoir, mais rapportant, avec les patentes qui s'y

sont ajoutées récemment, d'immenses excédents que n'ont pas pu épuiser les extravagances des Commissions de dépenses (1). Des droits de douane peu nombreux, peu élevés et peu coûteux à percevoir, donneraient des recettes plus que suffisantes pour la marche du gouvernement et permettraient de faire des économies dans l'administration financière. — Naturellement, si l'on a d'immenses recettes, malgré les barrières d'un tarif exorbitant, on aurait des recettes amplement suffisantes avec des droits d'entrée simples et modérés. Cependant, le but de notre politique financière n'a pas été de balancer les recettes et les dépenses, mais d'encourager les industries du pays. Le Comité des Voies et Moyens ne s'est donc pas préoccupé de fixer les recettes du gouvernement — (elle sait qu'elles seront sans aucun doute plus que suffisantes), — mais de protéger les industries qui sont touchées par les tarifs. Les ressources du gouvernement dépendent ainsi des capitaux que les citoyens engagent dans l'industrie.

Ceci constitue évidemment une différence très importante entre les fonctions du Chancelier de l'Echiquier et celles de notre Comité des Voies et

(1) [Ceci n'est plus vrai aujourd'hui. Les recettes ordinaires de l'année financière finissant le 30 juin 1899, ont été inférieures au montant des dépenses pour une somme d'environ 90 millions de dollars; on avait craint un moment que le déficit ne fût de 112 millions de dollars. G. J.]

Moyens. Dans la politique de celui-là, l'entretien du gouvernement est tout ; dans celle de notre Comité, l'intérêt des industries du pays est la cause et le but des droits de douane. Aux yeux du parlement britannique, d'énormes différences représentent une mauvaise administration de la part du ministre, et si ces différences se reproduisent plusieurs années de suite, le cabinet est renversé et le Chancelier de l'Echiquier déshonoré pour toujours. Au contraire, pour le Congrès, des excédents importants ne signifient rien de particulier. Ils montrent évidemment que les douanes produisent des recettes abondantes ; mais l'unique but n'est pas de percevoir des sommes considérables, c'est de rendre les industries prospères. Les intérêts du commerce sont la considération essentielle ; les excédents de recettes sont relativement indifférents. Les points de vue des deux systèmes sont donc tout à fait opposés ; le Comité des Voies et Moyens subordonne ses devoirs de ménagère économe aux affaires plus vastes qui sont en dehors du gouvernement ; le Chancelier de l'Echiquier subordonne tout à l'administration économique.

C'est là évidemment le sens de l'importance prépondérante que prennent facilement, à la Chambre des Représentants, les questions de crédits sur les questions de recettes. Il est nécessaire d'accorder de l'argent pour l'entretien du gouvernement, mais on peut retarder sans inconvénient les questions de

réformes dans les impôts. Les deux choses ne vont pas nécessairement ensemble, comme à la Chambre des Communes. Les rapports du Comité des Voies et Moyens jouissent des mêmes privilèges que ceux du Comité des Appropriations; mais ils n'ont nullement une égale chance d'être examinés et votés par la Chambre. Ils ne sont pas unis d'une manière inséparable aux crédits annuels ; les subsides nécessaires arriveront sans que les impôts soient remaniés pour faire face aux demandes de fonds, parce qu'on n'a pas tout d'abord fixé les impôts d'après les dépenses qu'il faudra payer avec ce qu'ils rapporteront. Si c'était la fonction du Comité des Voies et Moyens, comme c'est celle du Chancelier de l'Echiquier, d'égaliser les recettes et les dépenses, ses rapports seraient une partie aussi essentielle de la session que le sont ceux du Comité des Appropriations. Mais ses propositions occupent, dans la législation, une place bien différente ; aussi, peuvent-elles être écartées tout comme les propositions des autres Comités sur la demande du président du grand Comité des Appropriations. Les chiffres des crédits annuels ne se rapprochent pas assez des recettes annuelles pour qu'elles dépendent en aucune façon des bills qui se rapportent à celles-ci.

Il semblerait que la surveillance qu'exerce le Congrès sur les dépenses est plus complète que

celle qu'exerce la Chambre des Communes en Angleterre. En 1814, la Chambre créa un Comité permanent des Dépenses Publiques, avec la mission d'examiner l'état des divers départements et particulièrement les lois sur les crédits, et de dire, dans un rapport, si les crédits alloués avaient été dépensés conformément à ces lois. Elle devait aussi proposer de temps à autre les arrangements qui peuvent être nécessaires pour faire faire des économies aux divers Ministères et pour rendre plus complète la responsabilité des fonctionnaires. Mais ce Comité ne joua seul le rôle de Comité de vérification des comptes que pendant deux ans. On ne l'abolit pas alors, mais ses pouvoirs furent partagés entre six autres Comités de Dépenses des divers départements, auxquels on en ajouta un septième en 1860 et un huitième en 1874. Il y a ainsi un Comité spécial pour l'apurement des comptes de chacun des départements exécutifs, en outre du Comité unique des Dépenses Publiques créé au début et qui reste chargé des fonctions qui peuvent lui être demeurées dans la distribution générale (1).

(1) Le Congrès, qui crée constamment des Comités nouveaux, ne supprime jamais les anciens, quoiqu'ils soient devenus parfaitement inutiles et qu'il ne leur reste plus aucune attribution. Ainsi, il n'y a pas seulement le Comité des Dépenses Publiques, déjà remplacé par d'autres, mais encore le Comité des Manufactures. Celui-ci, quand il

Les attributions de ces huit Comités sont minutieusement spécifiées par les règlements. Ils ont « à examiner l'état des comptes et des dépenses qui leur sont respectivement soumis, à rechercher et à dire » : si les dépenses des divers départements sont approuvées par la loi ; « si les demandes d'indemnités payées de temps en temps par les divers départements sont appuyées par des titres suffisants qui établissent que la demande et la somme allouée sont justes ; si ces indemnités ont été payées avec des fonds alloués dans ce but, et si toutes les sommes ont été déboursées conformément aux lois d'appropriations ; s'il est nécessaire d'adopter des règlements et lesquels, pour que les revenus publics soient bien dépensés, et pour que l'Etat soit à l'abri des demandes injustes et exorbitantes ».

En plus de cette minutieuse vérification des comptes, les Comités ont le devoir de « proposer de temps en temps » les économies qui peuvent leur paraître réalisables dans l'intérêt des finances, ou

faisait partie du Comité du commerce et des Manufactures, avait beaucoup à faire ; mais depuis la création d'un Comité distinct du Commerce, il n'a plus aucune raison d'être, car les règlements ne lui attribuent plus aucune fonction, pas plus qu'au Comité de l'agriculture et des affaires indiennes. On verra si le Comité du Commerce ne subira pas une éclipse semblable, maintenant que l'on a confié ses principales attributions au Comité des rivières et des ports.

les mesures qui peuvent leur paraître nécessaires pour produire une meilleure administration ou pour rendre les départements plus responsables de leurs actes devant le Congrès ; il faut qu'ils découvrent les abus dès qu'ils naissent, qu'ils veillent à ce qu'il n'y ait point dans les Ministères de bureaux inutiles, ni de fonctionnaires trop ou trop peu payés.

Mais, quoique ces Comités soient nombreux et armés d'une grande puissance, il est facile de voir qu'il y a, dans les départements, plus d'abus qu'ils ne peuvent en apercevoir avec tous leurs yeux. Le Sénat, qui n'a cependant pas de semblables Comités permanents, a quelquefois découvert des abus qui avaient complètement échappé à la vigilance des huit Comités de la Chambre ; et même, parfois, ces huit Comités, grâce à un effort spécial, font la lumière sur des opérations qui n'auraient jamais été découvertes par les procédés habituels. C'est un Comité du Sénat qui, pendant la session du 47e Congrès, découvrit que le « fonds pour dépenses imprévues » (*contingent fund*), du département du Trésor avait été dépensé à réparer l'hôtel particulier du secrétaire, à payer des diners offerts aux amis politiques du secrétaire, de la limonade pour faire les délices du secrétaire lui-même, des bouquets pour les partisans les plus actifs du secrétaire, des tapis qui n'avaient jamais été livrés, de « la glace » qui n'avait pas été con-

sommée et des services qui n'avaient pas été rendus (1). Cependant, c'étaient des secrets sur lesquels les honnêtes figures des pièces justificatives présentées à l'appui des comptes ne donnèrent pas la moindre indication.

Il est difficile de voir comment il pouvait y avoir quelque chose de satisfaisant et de certain dans la vérification annuelle des comptes publics, excepté durant les dernières années de ce système de vérification par Comités. Avant 1870, notre comptabilité nationale ressemblait beaucoup à celle qui est encore en vogue en France. Une fois accordés, les crédits subsistaient indéfiniment jusqu'à ce qu'ils fussent épuisés. Il y avait toujours des sommes non dépensées pour embrouiller les comptes ; et lorsque les premiers crédits avaient été accordés avec trop de générosité, ce qui était souvent le cas, les excédents s'accumulaient d'année en année, de façon à laisser d'immenses sommes, quelquefois plusieurs millions, dont on ne rendait aucun compte et qui,

(1) Voyez le rapport de ce Comité qui avait pour président le sénateur Windam.

Un exemple de ce que peuvent trouver les Comités de la Chambre, grâce à un effort spécial, ce sont les révélations de l'enquête sur les dépenses des fameux « Star Route Trials » (Procès de la Star Route), enquête faite par le Comité des dépenses du 48e Congrès relativement au département de la justice.

par suite, étaient l'occasion de toutes sortes d'extravagances et de concussions. En 1870, cet abus fut en partie corrigé par une loi qui limita cette accumulation à une période de deux ans et s'empara, au bénéfice du Trésor, de 174 000 000 de dollars d'excédents non dépensés, qui avaient été amassés dans les divers départements. Mais ce n'est qu'en 1874 que l'on établit un règlement des dépenses et des comptes qui rendait possible une vérification intelligente de la part des Comités, en limitant le temps pendant lequel des crédits pourraient être utilisés sans avoir besoin d'être renouvelés (1).

Tel est l'exposé général, en quelques mots et sans détails, des principaux caractères de notre système financier, de l'attitude du Congrès vis-à-vis des questions de recettes, de dépenses, de subsides. Le contraste que présente ce système avec les systèmes du vieux monde, dont le système britannique est le type le plus perfectionné, est extrêmement frappant. L'un est l'opposé des autres. D'un côté on a une politique financière réglée par un Ministère compact, homogène, sous la direction d'une Chambre représentative, et de l'autre, une politique financière dirigée par l'Assemblée Repré-

(1) Voir l'article du général Garfield, déjà cité : *North American Review*, vol. CXXVIII, p. 583.

sentative elle-même, avec l'aide des agents du pouvoir exécutif.

Dans notre système, en d'autres termes, les Comités sont les vrais ministres, et les ministres titulaires ne sont que des employés de confiance. Il n'y a point de concurrence ni d'alliance nominale entre les diverses sections de ce Ministère de Comités, quoique leurs fonctions soient, évidemment, presque de la même nature et qu'elles dépendent aussi, évidemment, les unes des autres. Ce caractère de séparation dans la direction des affaires pénètre, comme je l'ai déjà montré, toute notre législation; mais il est certain qu'il a des conséquences bien plus sérieuses dans l'administration des finances que dans la direction des autres affaires de l'Etat.

En fait, nos recettes ne sont point fixées directement d'après les dépenses que le gouvernement est obligé de faire. Sans cela, il est hors de doute que cette méthode de dépenser selon les propositions d'un corps de l'Etat et de taxer selon les suggestions d'un autre corps entièrement distinct, nous conduirait très vite à de sérieuses difficultés. Elle échouerait si l'on essayait de considérer les recettes et les dépenses comme des parties qui doivent s'accorder ensemble dans un système unique, uniforme et raisonnable. On ne peut les examiner ainsi que lorsqu'elles sont sous la direction d'un

seul corps, et que tous les arrangements financiers ont pour base les plans préparés par quelques hommes expérimentés qui ont les mêmes principes, qui s'entendent bien et qui ont une entière confiance les uns dans les autres. Quand les impôts sont considérés comme une source de recettes et que le principal objet de la gestion financière est de régler les dépenses sur les recettes, il faut que les recettes et les crédits passent sous les mêmes yeux pour que l'équilibre soit bien établi; ou du moins, il faut que ceux qui fixent le chiffre des sommes à percevoir voient les livres de ceux qui les dépensent et les prennent pour guides.

On ne peut donc pas s'étonner que notre politique financière ait été inconséquente et incohérente, et sans progrès continu. On n'y aperçoit un but et un plan que dans les quelques caractères qui lui furent imprimés durant les premières années du gouvernement, lorsque le Congrès laissait à des hommes comme Hamilton et Gallatin le soin de le guider pour donner une forme aux finances du pays. Les rares caractères invariables qu'elle possède et dont on peut retrouver l'origine sont tous l'œuvre des hommes sagaces qui furent à la tête du département du Trésor. Depuis qu'elle est entre les mains des Comités du Congrès, elle est passée si capricieusement d'un rôle à un autre, elle a changé si facilement de principes d'action et de forme, pour

s'adapter au tempérament et aux goûts de l'époque, que celui qui l'étudie n'a pas plus tôt fait connaissance avec une période de dix ans qu'il s'aperçoit qu'elle diffère des dix ans qui l'ont précédée et des dix ans qui l'ont suivie.

Presque à chaque session, le Congrès a fait un effort plus ou moins énergique pour changer le système des impôts dans quelque partie essentielle ; et ce système n'est jamais resté dix ans sans subir quelque remaniement important. Si les recettes avaient été fixées d'après la somme comparativement constante des dépenses, elles seraient restées stables et faciles à calculer ; mais comme elles dépendent encore d'une politique industrielle très contestée et toujours flottante, elles ont été fixées d'après un plan qui a traversé des phases aussi nombreuses que les vicissitudes et les caprices du commerce et de la tactique des partis.

Ceci est d'autant plus remarquable que le Congrès fait preuve de beaucoup de réflexion et d'attention dans toutes les questions fiscales. La législation financière occupe d'ordinaire, sinon toujours, la première place dans les affaires de la session. Si l'on se débarrasse des autres questions aux moments perdus, à la hâte et à la légère, au contraire on accorde toujours aux questions de recettes et de dépenses des débats complets. La Chambre des Représentants, en vertu du règlement dont j'ai parlé,

qui lui permet, pour ainsi dire, de poser la question préalable à la Chambre réunie en Commission plénière en la déchargeant de l'examen de tous les bills de loi qui sont déposés ou qui peuvent lui être soumis, après que les amendements « proposés ou pouvant l'être » sont adoptés ou rejetés sans discussion, la Chambre, dis-je, hésite rarement à refuser au Comité de la Chambre toute liberté de discussion et en conséquence toute autorité sur les déterminations à prendre ; mais elle met rarement cette muselière sur la bouche du Comité de la Chambre entière, lorsqu'il s'agit d'examiner les bills d'appropriations ou de tarifs, à moins que la discussion ne s'égare et ne s'éloigne complètement de la mesure que l'on étudie, auquel cas la Chambre intervient pour mettre un terme au bavardage inutile. Les bills d'appropriations ont cependant, comme je l'ai montré, un privilège beaucoup plus grand que ceux qui se réfèrent aux tarifs, et il ne manque pas d'exemples où le président du Comité des Appropriations s'est arrangé de façon à prendre le temps de la Chambre pour faire voter les mesures préparées par son Comité, et à empêcher ainsi complètement toute discussion sur des bills importants présentés par le Comité des Voies et Moyens après des délibérations sérieuses et laborieuses. On ne discute jamais ses prérogatives quand il s'agit de choisir entre l'examen d'un bill de

subsides et d'un bill de recettes, parce que ces deux sujets ne vont pas dans notre système nécessairement ensemble. On peut et on devrait voter sur les bills de Voies et Moyens, mais il faut que l'on vote les bills de subsides.

Il faut remarquer à ce sujet que, si le Congrès parle beaucoup de questions fiscales toutes les fois que le lui permet l'égoïste Comité des Appropriations, ses paroles ne préoccupent guère le monde en dehors des murs de la Chambre. Le fait digne de remarque, sur lequel j'ai déjà appelé l'attention, que même les débats les plus complets au Congrès ne réussissent pas à éveiller un sentiment d'intérêt sincère et vivant dans l'esprit du peuple, s'est surtout présenté d'une manière tout à fait frappante dans le cours de notre législation financière ; car, bien que les discussions qui ont eu lieu au Congrès sur les questions de finances aient été très fréquentes, très prolongées, très complètes, qu'elles aient occupé une très grande partie du temps de la Chambre chaque année, elles paraissent n'avoir fait à peu près aucune impression sur l'esprit public. La loi de 1873 sur le monnayage (*the Coinage Act*), qui démonétisa l'argent, avait été devant le pays pendant des années, avant d'être adoptée. Elle avait été étudiée maintes fois par les Comités du Congrès, maintes fois imprimée et discutée sous une forme ou sous une autre, et finalement elle fut acceptée

sans doute à force de persistance et d'importunité. La loi de Reprise de 1875 (*the Resumption Act*), avait eu, elle aussi, une carrière semblable ; elle avait été plusieurs fois examinée par le Congrès, plusieurs fois imprimée, et discutée une fois complètement par le Congrès ; cela n'empêcha pas, lorsque le « Bland Silver Bill » (le bill de Bland sur l'argent) en 1878 finit par passer à travers les moulins de la législation, quelques-uns des principaux journaux du pays de déclarer avec assurance que la loi de reprise avait été adoptée sans discussion et à la hâte, presque en secret ; de même, plusieurs membres du Congrès s'étaient plaints auparavant de la loi de démonétisation de 1873, en affirmant qu'on l'avait fait passer subrepticement, qu'on avait trompé le Congrès pour la lui faire accepter, qu'il l'avait adoptée sans savoir ce qu'il faisait.

Cette indifférence du pays pour ce qui se dit au Congrès, montre clairement que, quoique les Comités mènent la Chambre en fait de lois, elles la mènent sans entente entre elles et sans responsabilité, et elles ne mènent personne en particulier, c'est-à-dire aucun parti compact et organisé qui pourrait être rendu responsable de sa politique. Elle montre aussi le caractère et la capacité des collèges électoraux. Le doute et l'indécision qui doivent nécessairement exister dans l'esprit de la grande majorité des électeurs sur la meilleure façon

d'exercer leur volonté en influant sur la manière d'agir d'une Assemblée dont l'organisation est si complexe, dont les actes sont en apparence l'effet du hasard, et où la responsabilité est si légère, jettent les circonscriptions dans les mains des politiciens locaux qui sont plus visibles et plus tangibles que les membres éminents du Congrès. Ce doute engendre aussi, en même temps, une profonde défiance à l'égard du Congrès que l'on considère comme un corps dont on ne peut point prévoir d'avance les actions d'après les promesses faites aux élections ou d'après les programmes exposés par les Conventions de partis. Les collèges électoraux peuvent voir et comprendre quelques meneurs ligués ensemble, qui montrent des avantages évidents et qui agissent sur eux avec promptitude ; mais ils ne peuvent ni surveiller ni comprendre quarante Comités permanents bizarres, dont chacune suit son chemin et fait ce qu'il peut sans se préoccuper des engagements pris par les partis auxquels appartiennent ses membres. En un mot, nous n'avons point dans notre vie politique les éléments les plus essentiels pour former une opinion publique active et réelle. « Le trait caractéristique d'une nation capable d'avoir une opinion publique », dit M. Bagehot, le plus perspicace des critiques politiques, « c'est qu'elle aura... des partis *organisés* ; dans chaque parti, il y aura un chef, quelques hommes vers lesquels on tournera

les regards et beaucoup d'hommes qui tourneront leurs regards vers ceux-là ; l'opinion du parti sera formée et suggérée par un petit nombre, elle sera critiquée et acceptée par le grand nombre (1) ». C'est cette organisation des partis que nous n'avons pas. Nos partis ont des chefs titulaires aux élections dans la personne des candidats, et des professions de foi nominales dans les résolutions des Conventions ; mais ils n'ont pas un petit nombre de chefs choisis à qui ils puissent donner leur confiance comme à des guides dans la direction de la législation, ou à qui ils puissent s'adresser pour avoir une opinion. Quel homme, ou quel groupe d'hommes peut parler au nom du parti Républicain ou du parti Démocrate ? Quand nos politiciens les plus en vue et les plus influents disent quelque chose de la législation future, personne ne suppose qu'ils parlent au nom de leur parti, comme quelqu'un qui a une grande autorité. On sait qu'ils parlent pour eux et pour un petit nombre de collègues et d'amis intimes.

Les rapports actuels entre le Congrès et l'opinion publique nous rappellent l'époque du règne de George III, où « la masse du peuple anglais était incapable de diriger la marche du gouvernement anglais », où le gouvernement se séparait de « la masse du sentiment national qui seule peut servir de base

(1) Essays on Parliamentary Reform.

solide à un gouvernement ». C'est alors que l'opinion publique anglaise, « dépouillée de toute puissance réelle, et privée ainsi du sentiment de responsabilité que porte avec elle la conscience du pouvoir », « devint ignorante et indifférente au progrès général du siècle ; mais elle devint en même temps hostile au gouvernement parce que c'était le gouvernement, déloyale à Couronne, ennemie du Parlement. Pour la première et pour la dernière fois..., le Parlement fut impopulaire et ses adversaires furent sûrs de la popularité (1) ». Le Congrès, à notre époque, s'est séparé de la « masse du sentiment national, parce qu'il n'existe pas de moyen pour enregistrer dans la législation les mouvements de ce sentiment national. Changeant constamment pour plaire à toutes sortes de Comités composés de toute sorte d'hommes, — les uns peu intelligents, les autres très fins, les uns capables, les autres rusés, les uns honnêtes, les autres insouciants — le Congrès échappe au jugement par l'incohérence de ses plans d'action. Les collèges électoraux ne sauraient dire avec quelque certitude, si les œuvres d'un Congrès donné ont été bonnes ou mauvaises ; au commencement de ses sessions, il n'y a jamais eu de politique déterminée pouvant servir de guide, et à la

(1) Green, *History of the English people*, vol. IV, p. 202, 203.

fin il n'avait achevé aucun plan qui pût servir de modèle. Pendant sa courte vie, les deux partis ont pu flotter et s'égarer, les idées politiques ont pu changer et errer à l'aventure, le Congrès a pu faire beaucoup de mal et un peu de bien ; mais quand on passe tout en revue, il est souvent presque impossible de distribuer justément le blâme et la louange. L'obstination de quelques membres des Comités a peut-être été la cause de tout le mal qui a été fait, mais ces hommes ne représentent pas leur parti, et l'électeur ne voit guère comment son vote améliorera les habitudes du Congrès. Il se défie du Congrès, parce qu'il sent qu'il ne peut pas le diriger.

L'électeur sent aussi que sa défiance à l'égard du Congrès est justifiée par ce qu'il entend dire des pratiques corrompues de certains hommes qui préparent, dans les couloirs de la Chambre (1), des lois à leur avantage. Il entend parler d'énormes crédits demandés et obtenus ; de pensions obtenues sur mandat par des individus qui font métier de solliciter des pensions ; d'appropriations faites dans l'intérêt d'entrepreneurs malhonnêtes ; et on ne saurait le blâmer d'en conclure que ce sont là des maux in-

(1) Dans le jargon politique, on appelle ces individus les *lobbyists* (de *lobby*, couloir) G. J..

hérents à la nature du Congrès, car il est certain que la puissance de l'homme de couloir (du *lobbyist*) réside en grande partie, sinon complètement, dans la facilité que lui donne le système des Comités. Il a tout naturellement les occasions les plus favorables d'aborder les grands Comités, qui distribuent l'argent. Il lui serait impossible de préparer ses plans dans le vaste champ de la Chambre entière ; au contraire, parmi les membres d'un Comité il en trouve quelques-uns qui sont traitables. S'il peut se faire écouter par le Comité ou seulement par une partie influente du Comité, il a pratiquement l'approbation de la Chambre elle-même ; si ses plans parviennent à être adoptés dans le rapport d'un Comité, ils ont des chances d'échapper à la critique, et dans tous les cas il sera difficile de les en faire disparaître. Cette facilité avec laquelle les étrangers ont accès auprès des Comités permet aux influences illégales d'atteindre toutes les parties de la législation ; mais ces influences s'exercent le plus souvent et avec les effets les plus désastreux sur les Comités qui sont chargés du contrôle des deniers publics. Ce sont naturellement, parmi les Comités, ceux dont on recherche le plus souvent la faveur, avec le plus de persistance et de perfidie. Aucune description de notre système de recettes, d'affectation de crédits, de dépenses, ne serait complète si l'on ne disait un mot des indus-

triels qui cultivent la faveur du Comité des Voies et Moyens, des personnes intéressées qui font la cour au Comité des Rivières et des Ports, et enfin des entrepreneurs véreux et des chercheurs de subsides qui font la cour au Comité des Appropriations.

Le dernier point de mes commentaires sur notre système d'administration des finances, je l'emprunterai à un fin critique des méthodes du Congrès, qui écrivait les lignes suivantes à un des principaux journaux des Etats-Unis : « Tant que le côté *débit* des comptes nationaux sera contrôlé par un groupe d'hommes et le côté *crédit* par un autre groupe, que les deux groupes travailleront séparément et en secret, sans aucune responsabilité publique, et sans aucune intervention de la part du ministre qui est nominalement responsable ; tant que ces groupes, qui se composent en grande partie d'hommes nouveaux tous les deux ans, ne s'occuperont des affaires que pendant les sessions du Congrès et passeront ainsi à préparer des bills le temps qu'ils devraient passer à discuter en public des plans déjà mûrement étudiés, — de sorte que l'on vote en huit ou dix jours sans discussion un immense budget, — tant que les choses se passeront ainsi, les finances iront de mal en pis, quel que soit le nom du parti qui sera au pouvoir. Aucune nation sur terre ne tente ni ne pourrait tenter quelque chose

de semblable sans se précipiter dans de grandes difficultés, car nous ne devons notre salut qu'à d'énormes recettes, et à des dépenses militaires presque insignifiantes (1) ».

Cette critique porte évidemment sur un point important. Le Congrès passe son temps à préparer des projets dans des Comités, au lieu de se consacrer au travail bien plus utile et qui convient évidemment beaucoup mieux à une grande Assemblée, c'est-à-dire à l'étude et à la discussion des projets préparés d'avance pour elle par un Comité d'hommes expérimentés, habitués depuis longtemps à la politique et à la confection des lois, dont l'existence officielle est distincte du Congrès et dépend cependant de sa volonté. Voici, en d'autres termes, un autre doigt qui nous montre la question de M. Mill sur « la meilleure Commission législative ». Nos Comités n'ont pas la meilleure forme que puisse revêtir une Commission, non seulement parce qu'ils sont trop nombreux, mais aussi parce qu'ils sont des parties intégrantes du corps dirigeant et n'ont point de vie en dehors de ce corps. Probablement, la meilleure Commission de travail serait celle qui préparerait des projets de gouvernement, indépendamment du corps des représen-

(1) « G. B. » dans N. Y. *Nation*, 30 nov.1882.

tants et en restant en contact immédiat avec les affaires pratiques de l'administration, mais qui s'adresserait toujours à la Chambre pour les faire approuver et qui serait responsable de leur succès quand on les appliquerait.

CHAPITRE IV

LE SÉNAT

Ceci est un Sénat, un Sénat d'égaux, d'hommes individuellement honorables, ayant chacun un caractère personnel et une indépendance absolue. Nous ne connaissons pas de maîtres, nous n'obéissons pas à des dictateurs. C'est ici une salle où nous nous consultons mutuellement, où nous discutons ensemble, et non point une arène pour montrer des champions. — DANIEL WEBSTER.

Le Sénat des Etats-Unis a été loué d'une manière extravagante ou dénigré à l'excès, selon les idées préconçues et l'humeur de ses divers critiques. Aux yeux de certains, il a une grandeur de caractère, une supériorité de prérogatives, et généralement une sagesse pratique que ne possède aucun autre corps délibérant ; tandis que, d'après d'autres, il n'est maintenant, quoi qu'il ait pu être auparavant, qu'une compagnie un peu choisie, de « bosses » oisifs, chez lesquels les quelques hommes de caractère, résolus à accomplir de grandes choses, ne trouvent aucun encouragement, et presque rien de ce qui leur conviendrait.

Or, naturellement, aucune de ces opinions extrêmes ne ressemble à l'exacte vérité ; on ne saurait davantage arriver à la vérité, en mêlant judicieusement les idées les moins exagérées qu'elles renferment. La vérité est ici, comme dans bien d'autres cas, quelque chose de tout à fait simple et ordinaire. Le Sénat est exactement ce qu'il doit être d'après le mode de son élection et les conditions de la vie publique dans ce pays. Ses membres sont choisis dans les rangs des politiciens actifs, conformément à une loi de sélection naturelle à laquelle obéissent, en général, les législatures de tous les pays ; et, par conséquent il est probable qu'il possède les meilleurs hommes que notre système appelle à la politique. Si ces meilleurs hommes ne sont pas bons, c'est parce que notre système de gouvernement n'attire pas les meilleurs par les récompenses qu'il offre, et non parce que le pays ne produit pas ou ne peut pas produire de meilleurs éléments.

On a souvent supposé que le Sénat était exactement ce que la Constitution voulait qu'il fût ; que sa position dans le système fédéral étant très élevée, le but et le caractère de ses membres sont également très élevés ; que sa durée étant très longue, sa prévoyance doit être très grande aussi ; que l'élection n'en étant pas faite directement par le peuple, la démagogie ne peut vivre dans son palais. Mais le Sénat n'est, en fait, qu'une partie, considé-

rable il est vrai, des services publics, et si les conditions générales de ces services réduisent les hommes d'Etat à mourir de faim et créent des démagogues, le Sénat sera plein de ces derniers, simplement parce qu'ils sont les seuls à se présenter. Il ne peut y avoir une race spéciale d'hommes publics élevés pour le Sénat. Il faut qu'il se recrute parmi les branches inférieures du système représentatif, dont il n'est que la partie la plus élevée. Le ruisseau n'est pas plus pur que sa source. Le Sénat ne peut pas posséder des hommes meilleurs que les meilleurs hommes de la Chambre des Représentants; et si celle-ci n'attire que des talents inférieurs, le Sénat est obligé de se contenter du même genre de talents. Je crois pouvoir dire que si le Sénat n'est pas aussi bon qu'on le voudrait, il est aussi bon qu'il peut l'être dans ces circonstances. Il contient ce que notre politique produit de plus parfait.

Pour apprécier et comprendre le Sénat, il faut connaître les conditions de la vie publique dans ce pays. Quelles sont ces conditions ? D'abord, elles ne sont pas ce qu'elles étaient pendant les premières années du gouvernement fédéral ; elles ne sont plus ce qu'elles étaient il y a vingt ans ; car, pour ceci, comme pour d'autres choses, la guerre entre les Etats termine une période et en ouvre une autre. Entre les grands hommes d'Etat des jours de la

révolution qui ont construit un gouvernement et les politiciens de 1860 qui l'ont reconstruit, une grande famille de jurisconsultes constitutionnels est entrée dans la vie publique et a exercé une influence sur les lois.

Les questions qu'avaient à résoudre nos hommes d'Etat pendant que la Constitution était à l'étude étaient des questions politiques dans le sens le plus large; mais les questions qui dominèrent la vie publique après que le gouvernement fédéral eut été formé avec succès étaient des questions d'interprétation légale que des jurisconsultes seuls pouvaient résoudre. Toutes les choses de la politique, tous les doutes sur la législation, et même les difficultés diplomatiques étaient considérées d'après les règles qui présidaient à l'interprétation de la Constitution. Presque toutes les affaires d'intérêt public étaient rattachées à quelque principe constitutionnel dans les laboratoires des écoles qui étaient en lutte sur le sens à donner aux lois constitutionnelles. Les questions constitutionnelles formaient toujours la marée de la politique, les questions d'administration n'en formaient que les remous.

Les républicains, sous Jefferson, tiraient leur nourriture de leurs idées sur la Constitution tout autant que les fédéralistes. Les whigs et les démocrates de l'époque suivante vivaient d'une nourriture essentiellement la même, quoiqu'elle fût servie

sous des formes légèrement différentes; et les partis de nos jours retournent volontiers à ces cuisiniers de l'ancien temps, toutes les fois qu'ils désirent une bonne nourriture pour les fortifier contre leur débilité. Les grandes questions que soulevaient l'admission de nouveaux Etats dans l'Union et l'annexion d'un territoire étranger, aussi bien que les controverses qui accompagnèrent la lutte sur l'esclavage et les pouvoirs réservés aux Etats, étaient des questions essentiellement constitutionnelles. D'ailleurs, quelles étaient alors les questions vivantes, en dehors de celles dont les racines se trouvaient dans les pouvoirs implicites de la Constitution au sujet desquels on se disputait si fort? Il faut se rappeler que peu de publicistes s'opposaient à des travaux publics, par exemple, pour la raison qu'ils étaient déraisonnables ou inutiles. Tous ceux qui étudiaient la chose en hommes d'Etat étaient forcés de voir que l'ouverture des grandes voies fluviales, la construction des routes, le percement des canaux et tous les travaux publics facilitant le commerce entre les Etats et rendant rapides et faciles les rapports entre les diverses parties de l'Union, étaient conformes aux conseils de la sagesse et à une politique à la fois nationale dans son esprit et universelle dans ses bienfaits. On ne se demandait donc pas ce qu'il y avait de mieux et de plus sage à faire, mais ce que les lois permettaient de faire;

et les principaux adversaires des plans de travaux publics faisaient reposer leur opposition sur une étude attentive du langage de la Constitution. Si elle n'approuvait pas complètement leurs actes, ils ne voulaient pas bouger, quand même ils auraient dû rester immobiles toute leur vie.

Tels étaient aussi les principes que l'on mettait en avant quand on s'occupait des tarifs douaniers. Cette question des tarifs passa tout à coup au premier rang en 1833. Ce n'était pas un grand mouvement de libre-échange devançant la mission de Cobden et de Bright, mais une lutte entre le principe des impôts de la fédération et les privilèges constitutionnels des Etats. Les Etats agricoles croyaient être écrasés sous le talon de fer de la politique protectionniste qu'ils avaient eux-mêmes fait triompher, et ils espéraient y échapper avec l'aide de la Constitution. Le gouvernement avait le droit, qu'ils admettaient eux-mêmes d'ailleurs, de mettre des impôts sur les importations; la loi fondamentale lui accordait ce droit. Mais cela voulait-il dire qu'on pût établir des droits de douane pour autre chose que pour se procurer des revenus légitimes? La Constitution permettait-elle d'imposer la Caroline du Sud pour protéger les industries de la Nouvelle-Angleterre?

A cette grande controverse sur les tarifs succéda alors la lutte effrayante sur le droit de sécession et

sur l'abolition de l'esclavage ; et encore ici comme auparavant, le parti qui était serré de près chercha un refuge dans la Constitution. C'était encore, au début du moins, une question de jurisprudence. Plus tard, elle échappa au contrôle des jurisconsultes et ce fut la guerre, avec ses procédés cruels et sauvages, qui dut la régler. Mais elle resta entre les mains des jurisconsultes tant qu'elle put, et elle y serait restée jusqu'à la fin, si elle n'eût été elle-même plus grosse que la Constitution et n'eût été mêlée à des intérêts et à des passions qui dépassaient le contrôle des législatures ou des Cours de justice.

Ces exemples du caractère qu'ont pris jusqu'ici les questions politiques dans ce pays suffisent pour rappeler à celui qui lit notre histoire quels ont été les traits principaux de notre politique, et ils peuvent servir à éclaircir le point sur lequel je désire insister. On comprend dans quel sens le cours de la politique a dû influencer les hommes d'Etat et les chefs de parti. Quand les questions qui se rapportaient à l'interprétation juste de la Constitution étaient les questions principales et celles qu'il fallait résoudre au plus tôt, on demandait des jurisconsultes éminents ; et des jurisconsultes se présentaient, en effet, pour répondre à ce besoin. Dans un pays comme le nôtre, où la chicane est facilitée par l'établissement de nombreuses Cours de justice accessibles et impartiales, on trouve de grands avo-

cats en nombre plus considérable que de grands administrateurs, à moins que l'on ne crée des moyens extraordinaires pour encourager les talents administratifs. En conséquence, nous avons toujours eu d'excellents avocats, tandis que nous avons dû nous contenter d'administrateurs passables ; et il semble que nous sommes destinés au malheur de ne jamais posséder, dans l'avenir, des hommes d'Etat capables de construire quelque chose.

Les questions constitutionnelles des premiers temps étaient si importantes et si urgentes qu'elles attirèrent de grands avocats, malgré la tendance qu'avait notre système à priver les chefs de toute autorité. En présence des questions qui affectaient la structure et le pouvoir du gouvernement fédéral, les partis furent obligés de se réunir dans un but défini, et d'accepter une doctrine distincte. Quand le maintien ou l'abolition de l'esclavage eut cessé d'être une question de droit constitutionnel et fut devenu un objet de lutte entre le sentiment et les droits acquis — entre l'intérêt et la passion — il y eut, naturellement, une lutte ardente et énergique entre deux armées compactes et l'on vit paraître tout à coup des chefs de parti puissants.

Les trois périodes de développement national, qui précédèrent la guerre entre les Etats créèrent chacune une classe spéciale de chefs politiques. Pendant la période de la fondation, il y eut de grands

architectes et de grands constructeurs ; pendant la période d'interprétation constitutionnelle, il y eut, loin du peuple, de grands érudits politiques qui pesèrent et expliquèrent la lettre de la loi, et, plus près du peuple, de grands avocats constitutionnels qui firent entrer dans la politique les doctrines des érudits ; et pendant la période de l'agitation abolitionniste, il y eut de grands maîtres dans l'art d'émouvoir et de grands guides des désirs du peuple. Les publicistes de la seconde période restèrent chargés de traiter la question de l'esclavage, comme je l'ai dit, tant qu'ils le purent, et ce fut bien à contre-cœur qu'ils cédèrent la place aux orateurs contre l'esclavage et aux champions de l'esclavage qui devaient, par leurs paroles, enflammer les sentiments du peuple jusqu'à produire la guerre. Mais il fallait, naturellement, à un mouvement nouveau des chefs nouveaux. Ce mouvement était essentiellement révolutionnaire par le ton et par les intentions, et il échappait complètement aux principes d'action qui avaient dirigé la politique de l'ancienne école. Son but, c'était de changer la Constitution, et non pas de la défendre. Ses chefs ne parlaient point pour conseiller, mais pour exprimer leur colère ou pour donner des ordres. C'était une croisade et non une campagne ; le mouvement impétueux d'un procès, non l'examen d'une mesure qu'on discute. Et, comme toutes les grandes causes

passionnantes, il avait y des chefs — chefs dont l'autorité reposait sur l'affection et la sympathie du peuple plutôt que sur une sagesse reconnue ou sur des succès d'hommes d'Etat. La guerre fut l'œuvre de philanthropes ; et la reconstruction qui suivit la guerre fut l'œuvre trop rapide de ces chevaliers mal équilibrés de la croisade, pleins de sentiments hardis, mais dépourvus d'un jugement calme et prévoyant.

Le mouvement anti-esclavagiste fit surgir des chefs qui, par la nature de leurs professions, étaient plus pittoresques qu'aucun de ceux qui avaient figuré sur la scène nationale depuis que le fameux drame de la Révolution avait quitté les planches ; mais les principaux actes n'en furent pas mieux composés que ceux du drame qui l'avait précédé immédiatement. Quand la Constitution d'un peuple autonome est formée sciemment à l'aide de nombreux précédents pendant les premières périodes de son existence, il doit y avoir des doctrines opposées, assez précises, assez fortes et assez actives pour prendre place dans les programmes de partis énergiques, dont chacun obéit aux défenseurs les plus éminents de ses principes préférés. L'époque de notre développement constitutionnel vit donc, à la tête de nos affaires nationales, un aussi beau groupe d'hommes que ceux que nous avons eus depuis pour diriger la politique civile du pays ; et

ceux-là cédèrent la place à des hommes résolus à faire face aux luttes des temps nouveaux et bien faits pour résoudre les difficultés d'une nouvelle série d'événements.

Depuis la guerre, cependant, nous sommes entrés dans une quatrième période de la vie publique, et nous sommes inquiets de voir qu'une classe nouvelle d'hommes d'Etat n'a point paru pour répondre aux besoins du gouvernement présent dont les conditions ont changé. La période de la construction fédérale est passée depuis longtemps ; les questions d'interprétation de la Constitution ne sont plus considérées comme urgentes ; la guerre est finie et les cendres de ses batailles sont maintenant presque éteintes ; il ne nous reste plus que le travail peu passionnant, mais cependant très important, du développement paisible et journalier d'une administration judicieuse. C'est à l'accomplissement de cette œuvre que doit s'adonner toute nation arrivée à l'âge mûr, et elle doit le faire avec toute la sagesse, toute l'énergie et toute la prudence dont elle est capable. On ne saurait dire que ces devoirs nouveaux aient fait naître des hommes éminemment faits pour les accomplir. Il n'y a pas eu de grands administrateurs depuis le commencement de cette période récente, et on n'aperçoit aucun signe précurseur de l'avènement d'hommes de ce genre. Les formes du gouvernement dans ce pays ont toujours été défa-

vorables à l'élévation facile du talent jusqu'à une autorité prépondérante ; et ces formes, maintenant cristallisées, permettent, moins que jamais, à un petit nombre d'hommes de prendre la direction des affaires, car les questions qui sont au premier rang en politique ne sont pas de nature à faire surgir et à attirer dans l'arène des champions habiles et dignes de confiance, comme le faisaient les questions constitutionnelles et l'agitation révolutionnaire des anciens jours. Ce sont des sujets trop paisibles, trop terre à terre pour émouvoir ou pour réveiller l'enthousiasme.

Il est donc très fâcheux que seuls les sentiments ou l'enthousiasme puissent faire naître des chefs de parti acceptés et reconnus. Il n'y a point de fonction spéciale pour un grand chef de parti dans notre gouvernement. Le pouvoir du président de la Chambre des Représentants est trop entouré d'entraves et trop caché ; les privilèges des présidents des principales Commissions permanentes sont trop limités en étendue ; le Président est trop silencieux et trop inactif, trop peu semblable à un président de cabinet, et trop semblable à un surintendant. S'il y a un homme à qui tout un parti ou une grande majorité nationale demande une direction et un conseil, il faut qu'il dirige sans être en fonctions, comme Daniel Webster, ou malgré ses fonctions, comme Jefferson et Jackson. Il faut qu'un événement ou que

les questions du jour poussent de grands avocats ou de grands administrateurs à se mettre à la tête des partis politiques, non pas officiellement, mais par les droits que leur donne, dans les plus grandes actions de leur vie, un principe à la fois vital et généralement aimé ou détesté, ou parce que leur éloquence sans rivale leur permet de donner une voix à ce principe vivant. Il faut, pour permettre de s'élever, une cause plus puissante que les entraves des formes gouvernementales, une cause qui, par l'autorité de sa voix impérieuse, fasse de ses avocats les chefs de la nation, sans leur donner pour cela un titre officiel ; sans même qu'ils aient besoin d'un titre officiel. Personne n'est appelé à diriger en vertu d'une situation officielle connue de notre système. Nous ne donnons à nos chefs réels que leur nom : M. Webster fut toujours M. Webster, et jamais premier ministre.

Dans un pays qui se gouverne au moyen d'une Assemblée publique, Congrès ou Parlement, dans un pays dont la vie publique est représentative, la seule direction réelle, c'est la direction dans la confection des lois, la prédominance dans l'Assemblée publique, qui décide tout. Les chefs, s'il y en a, sont ceux qui suggèrent des idées et qui règlent les actions du corps représentatif. Nous n'avons donc pas dans ce pays un véritable chef, parce que personne n'a le droit de diriger la marche du Congrès, et que

l'on ne peut gouverner le pays que par le Congrès, qui est suprême. Le président d'un grand Comité comme celui du budget des Voies et Moyens est, il est vrai, à la source d'un courant important de la politique, il peut détourner son courant à son gré, ou mêler ce qu'il lui plaît à ses eaux ; mais il y a des provinces entières de la politique qui ne dépendent en aucune façon de son autorité. Il ne peut ni diriger ni influencer les autres présidents qui dirigent les autres affaires importantes du gouvernement. Cet homme, qui est le plus grand des présidents, aussi puissant peut-être que qui que ce soit dans le gouvernement, n'est nullement à la tête du gouvernement. Il n'est, comme il le sent tous les jours, qu'une grande roue au milieu d'autres roues, dont quelques-unes sont aussi grosses que lui, et qui sont toutes actionnées comme lui par des feux qu'il n'allume ni ne surveille.

En un mot, nous n'avons pas de ministère exécutif suprême, comme le « Grand Ministère de la Couronne » de l'autre côté de l'Océan, entre les mains duquel repose la direction générale de la législation ; et,par suite,nous ne pouvons pas offrir comme grande récompense ce titre de premier ministre qui est fait pour stimuler les hommes de grand talent à se mettre en évidence et à rendre de grands services publics. Le système des Comités en est, comme je l'ai montré, l'opposé. Tous les prix pour les

hommes qui arrivent au premier rang sont petits, et ce système ne donne jamais le pouvoir à un petit nombre. En temps ordinaire et en l'absence de questions passionnantes, c'est là un grand inconvénient, et cela rend les fonctions législatives peu attrayantes aux esprits de premier ordre, pour qui l'espoir d'une haute position et du pouvoir à la tête de l'Assemblée gouvernementale, ou du conseil suprême de la nation, serait la chose la plus attrayante. Si l'on pouvait briguer la Présidence, si l'on pouvait l'obtenir par des services distingués au Congrès, il entrerait sans doute à la Chambre un nombre considérable d'hommes de talent, le ton s'élèverait, et les méthodes de travail seraient améliorées; et cependant, la Présidence est loin d'être égale au rôle de premier ministre dans un grand pays.

Il y a, je le sais, un genre particulier de direction législative qui est très peu désirable ; et cependant, cette objection n'est pas suffisante pour qu'il soit préférable de rester sans direction. C'est la direction des orateurs ; c'est l'ascendant que prennent ceux qui ont le génie de la parole. Aux yeux de ceux qui ne l'aiment pas, elle paraît être une direction d'habiles dialecticiens, un succès de phraseurs, une victoire de déclamateurs fougueux, un gouvernement dirigé non par de sages conseillers politiques, mais par des langues toujours prêtes à remuer.

Macaulay avait exposé, avec sa force habituelle, le fait qui hante ceux qui acceptent ces objections. Le pouvoir de la parole, dit-il, si estimé par les politiciens dans un gouvernement populaire, « peut exister au plus haut degré sans jugement, sans fermeté, sans le talent de lire les caractères des hommes ou les signes des temps, sans aucune connaissance des principes de la législation ou de l'économie politique, sans aucune habileté dans la diplomatie ou dans l'administration de la guerre. Que dis-je, il peut même se faire que ces qualités intellectuelles, qui donnent un charme particulier aux discours d'un homme public, soient incompatibles avec les qualités qui le rendraient apte à faire face, avec promptitude et avec fermeté, à un événement imprévu. C'était le cas de Charles Townshend. C'était le cas de Windham. C'était un bonheur que d'écouter ces orateurs parfaits et ingénieux. Mais, à une période de crise, ils auraient été inférieurs comme gouverneurs à des hommes tels que Cromwell qui ne disait que des absurdités, ou Guillaume le Silencieux qui ne disait rien du tout ».

Cependant, il faut remarquer que ni Windham ni Townsend ne s'élevèrent aux plus hauts postes de confiance dans l'Assemblée qu'ils servirent et qu'ils charmèrent par l'intérêt et l'éloquence de leurs discours, et que Cromwell aurait été aussi impropre à gouverner autre chose qu'une République autocra-

tique que Guillaume le Silencieux à être autre chose qu'un gouverneur hollandais. Le peuple n'avait, en réalité, aucun droit de se faire entendre dans le gouvernement de Cromwell. Celui-ci était absolu. Il aurait été aussi déplacé dans un gouvernement représentatif qu'un taureau dans une boutique de porcelaines. Nous ne voudrions pas avoir un Bismarck, si nous le pouvions.

Chaque genre de gouvernement a les défauts de ses qualités. Le gouvernement représentatif est un gouvernement de plaidoieries, de discussion, de persuasion, et une grande foule mélangée qui vote est souvent trompée par des plaidoiries menteuses et entraînée par de mauvais conseils. Mais si l'on voulait choisir des exemples un peu plus variés que ceux de Macaulay, et sans parti pris, il serait facile de citer un grand nombre d'orateurs de notre race qui ont ajouté à leur génie de la parole une sagacité extraordinaire dans l'administration des affaires publiques.

Dans tous les cas, les hommes qui ont dirigé les Assemblées populaires ont souvent été, comme Hampden, doués d'un jugement, d'une prévoyance et d'une fermeté rares ; comme Walpole, extraordinairement prompts et pénétrants « pour lire les caractères des hommes et comprendre les signes des temps » ; comme Chatham, habiles à diriger les conquêtes et la politique du monde ; comme Burke,

versés dans la connaissance des principes les plus abstrus de la politique ; comme Canning, fins diplomates ; comme Pitt, sûrs pendant les révolutions ; comme Peel, prudents en matière de finances ; ou, comme Gladstone, habiles dans toutes les branches de la science politique, et à la hauteur de tous les événements.

Il est naturel que les orateurs soient les chefs d'un peuple qui se gouverne lui-même. Des hommes peuvent être habiles et séduisants dans leurs discours, comme on en trouve, sans doute, dans la moitié des barreaux du pays, sans être équipés, même médiocrement, pour les hautes fonctions de l'homme d'Etat ; mais un homme peut difficilement être un orateur sans cette force de caractère, cette promptitude d'esprit, cette clarté de vision, cette puissance d'intelligence, ce courage dans les convictions, cette ferme volonté dans les résolutions, cet instinct et cette capacité pour diriger qui sont les huit chevaux qui traînent le char triomphal de tous les chefs, de tous les gouverneurs d'hommes libres. Nous ne nous opposerions pas à être gouvernés encore une fois par des hommes comme Henry ou Otis ou Samuel Adams ; mais ils étaient le fruit de la Révolution. Ils étaient inspirés par les grandes causes de leur époque ; et le gouvernement qu'ils créèrent ne nous a point laissé des moyens ordinaires et paisibles d'attirer à la vie publique des

hommes semblables à eux. Nous voudrions en avoir davantage comme eux, mais c'est payer trop cher pour les avoir que de supporter les violences d'une Révolution. Il faut désirer une nourriture moins épicée pour donner de la santé à notre système législatif. Il devrait y avoir un tonique doux et efficace, un stimulant léger tel que l'espoir certain d'arriver aux fonctions les plus hautes et les plus honorables, pour faire entrer les hommes d'un grand talent dans la vie publique.

Voilà donc les conditions de la vie publique qui font de la Chambre des représentants ce qu'elle est, une masse désagrégée d'éléments hostiles, et le Sénat ce qu'il est, une petite Chambre des représentants, choisie et oisive. On serait peut-être plus près de la vérité en disant que telles sont les circonstances et tel le cadre de gouvernement dont les deux Chambres forment une partie. Si le Sénat n'était pas surtout formé de membres venant de la Chambre — c'est-à-dire s'il se composait d'hommes spécialement préparés pour ses fonctions particulières — il serait probablement plus actif dans l'accomplissement de sa grande fonction qui consiste à examiner et à discuter sérieusement les questions publiques ; car ses fonctions sont assez différentes de celles de la Chambre pour qu'on les appelle particulières. Des hommes qui ont acquis leur manière d'étudier les mesures législatives à la Chambre des

représentants où le travail des Comités est tout et la discussion une simple « causerie adressée au pays », ne sont encore que de simples déclamateurs, quand ils entrent au Sénat où les membres de Comités tyranniques ne viennent point les interrompre par la question préalable, où par conséquent tous ont le droit de parler librement (1).

Seul, un talent supérieur, qui se rencontre chez un petit nombre d'hommes, peut permettre à un représentant formé à la Chambre de se débarrasser de toutes ses habitudes en entrant au Sénat. La plupart des hommes ne sont bons que pour une sphère dans la vie ; et dès qu'ils auront été tendus ou comprimés selon la mesure de cette sphère, ils flotteront ou se trouveront à l'étroit si on veut les mettre dans une autre. Cependant, ils s'adaptent toujours plus ou moins. Si un nouveau sénateur se heurte de tous côtés, parce qu'il est trop flottant au milieu des espaces non occupés des règlements de cet auguste corps, quelques-uns des coins les plus gros seront brisés et ses angles seront arrondis ; s'il est serré et gêné au milieu des nobles politesses et des manières méticuleuses de la Haute Chambre, avec le temps, pourvu qu'il y reste assez longtemps,

(1) On a essayé une fois d'introduire au Sénat la question préalable, mais cette tentative a échoué, et ainsi cette manière impérative de couper court à toute discussion n'a pas, heureusement, trouvé place au Sénat.

à force de se retourner, il s'usera et finira par pouvoir remuer plus ou moins à son aise.

Mais il faut dire que si le Sénat était formé d'éléments meilleurs que ne le sont les membres choisis parmi les représentants de la Chambre, il ne pourrait probablement pas rendre plus efficace notre système de législation. Car il a les mêmes défauts radicaux d'organisation, qui font la faiblesse de la Chambre. Ses fonctions sont, comme celles de la Chambre, noyées dans les privilèges de nombreux Comités permanents (1). A ce point de vue, le Congrès est tout d'une pièce. Il n'existe pas plus d'occasions au Sénat qu'à la Chambre d'obtenir cette puissance de chef de parti reconnu, qui élèverait un homme en lui donnant le sentiment du pouvoir, et qui le rendrait plus sage et plus calme en lui donnant le sentiment de sa grande responsabilité. Malgré les deux ou troits traits particuliers qui le rendent plus modéré et souvent plus raisonnable

(1) Pour tout ce qui concerne les mesures financières au Sénat, la surveillance des Comités est complète. « Tous les amendements qui proposent de nouveaux crédits à ajouter aux *general approbations bills* rapportés par les Comités du Sénat, devront être renvoyés, un jour avant la discussion, au Comité des Appropriations et tous les general appropriation bills devront être soumis audit Comité. Tous les amendements aux bills de crédits pour les rivières et les ports seront également soumis au Comité qui s'occupe de ces questions. » Règlement du Sénat, 30.

que la Chambre, le Sénat n'a point de qualité qui l'en sépare et en fasse un corps d'une nature différente. Sa manière d'agir a la plupart des traits qui caractérisent le système des Comités (1). Ses décisions sont tantôt suggérées par un premier groupe, tantôt par un second et tantôt par un troisième. Cet usage a pour résultat, comme à la Chambre, de le priver de cette direction qui est précieuse,non seulement pour donner un but déterminé à la législation, mais aussi pour concentrer la responsabilité des partis, pour attirer les hommes de talent et fixer l'intérêt public.

On voit, il est vrai, des sénateurs d'une intelligence plus vaste et d'une morale plus sûre que leurs collègues ; et il n'est pas rare que certains membres deviennent des personnages éminents, toutes les fois qu'une grande question vient en délibération devant le Sénat. Le public choisit de temps en temps un sénateur qui semble agir et parler avec le véritable instinct de l'homme d'Etat et qui mérite, sans aucun doute, la confiance de ses collègues et du peuple. Mais cet homme, quelque éminent qu'il soit, n'est jamais qu'*un* simple sénateur. Personne n'est *le* sénateur. Personne ne peut parler au nom de son

(1) Les 29 Commissions permanentes du Sénat sont cependant élues, et non pas nommées par le Vice-Président qui fait partie du Sénat, mais n'en est pas membre.

parti aussi bien qu'en son propre nom ; personne n'a la confiance d'un chef de parti reconnu et accepté. Le Sénat est simplement un corps de critiques individuels, représentant les types fort peu nombreux d'une société au fond très homogène ; et le poids d'une critique exprimée à la Chambre dépend du poids du critique qui l'exprime, sans que sa connexité avec le programme d'un parti organisé dans ce but lui donne plus d'importance. Je ne saurais trop insister sur ce défaut du gouvernement Congressionnel, parce qu'il est évidemment radical. La direction d'un grand parti gouvernemental avec l'autorité sur ce parti, c'est une récompense faite pour attirer de grands concurrents, et, dans un gouverment libre, c'est la seule récompense qui les attirera. On trouve dans le fonctionnement du système britannique de nombreux exemples de cet attrait. En Angleterre, où les membres du Cabinet, qui est un Comité de la Chambre, sont les maîtres de l'empire, les hommes du plus grand talent désirent vivement entrer à la Chambre des Communes, parce que c'est le meilleur moyen, le seul moyen de devenir membre du grand Comité. Un rôle dans la vie du Congrès est bien la meilleure carrière ouverte par notre système aux hommes ambitieux, mais elle n'a d'autre récompense à offrir que le titre de membre d'un des nombreux Comités. Il y a bien un choix, il est vrai, entre ces Comités, car

les unes ont une bien plus grande juridiction que les autres, mais aucune ne possède la suprématie en politique, ni le droit reconnu de faire autre chose que des propositions. La présidence de ces Comités est le poste le plus élevé au Sénat comme à la Chambre des Représentants.

Dans un discours prononcé récemment (1), en sa qualité de président du *Brimingham and Midland Institute*, M. Froude dit avec beaucoup de raison, à propos de la forme du gouvernement anglais et par suite de tous les systèmes de gouvernement populaire : « Dans le gouvernement par les partis, la vie des partis devient une sorte de tribunal. Le peuple est le juge, les politiciens sont les avocats qui, » ajoute-t-il avec plus d'ironie que de vérité, « n'expriment que rarement et par hasard leurs véritables opinions. » « Les orateurs politiques vraiment grands, s'écrie-t-il, sont les ornements de l'humanité, les exemples les plus beaux des nobles sentiments et de la perfection dans l'expression des idées, mais ils ont rarement compris leur époque. Ils sentent avec passion, et, pour cette raison, ils ne peuvent pas juger avec calme. » Si nous acceptons ces jugements de M. Froude, en tenant compte de la réputation qu'il a de penser un peu trop sans se

(1) A l'Hôtel de Ville de Birmingham, 3 novembre 1882. Nos citations sont tirées du ompte rendu du *London Times*

préoccuper des faits, nous devons nous féliciter d'avoir trouvé dans ce pays un système qui, arrivé à son parfait développement, ne laisse que peu ou point d'occasions au politicien de faire de fausses déclamations ou à l'orateur d'inventer de belles phrases pour n'exprimer que des sentiments. Ceci ne peut avoir lieu qu'en dehors des salles du Congrès, sur les estrades des réunions publiques, où l'on n'attend que des paroles.

Il semblerait que l'homme clairvoyant est plus favorisé que l'orateur dans les réunions des Comités et chez nous ce sont les Comités qui gouvernent la Chambre législative. Les discours prononcés à la Chambre n'ont guère d'influence sur les projets élaborés par les Comités, parce que ces projets sont élaborés avant que les discours soient prononcés. Ceci est absolument certain pour les discussions de la Chambre ; mais même les discours du Sénat, qui paraissent cependant libres, complets, et sincères, sont faits, pour ainsi dire, après coup, — non pour produire des résultats, mais pour répandre au dehors les opinions de l'Assemblée.

Cependant, c'est un des grands avantages du Sénat de jouir d'une bien plus grande liberté de discussion que la Chambre. Il se permet, en séance publique, de parler beaucoup de ce qu'il fait, et il dit en général des choses très sensées (1). Il est assez

(1) Aucun sénateur ne prendra la parole plus de deux

peu nombreux pour pouvoir accorder à ses membres une liberté complète et pour avoir, en même temps, dans sa procédure l'ordre et le sens de la proportion qui caractérise les petites Assemblées, telles que les Conseils d'administration des collèges ou les réunions des directeurs d'une maison de commerce. Ceux-ci, en effet, savent qu'ils sont réunis pour régler des affaires, non pour faire des discours, et ils disent tout ce qui est nécessaire sans être ennuyeux, et ils font tout ce qu'ils sont appelés à faire sans avoir besoin de règlements qui les obligent à se hâter. Les règlements, ils le sentent bien, sont faits pour de grandes Assemblées qui n'ont point d'empire sur elles-mêmes. Naturellement, on parle plus au Sénat que dans un Conseil d'administration, parce que les corporations que le Sénat représente sont des Etats politiquement composés de collèges électoraux pour lesquels les sénateurs sont obligés, comme les représentants, de faire des discours qui, s'ils ne s'adressaient qu'à leurs collègues du Sénat, seraient inutiles sinon impertinents et déplacés, mais qui sonnent bien aux oreilles du peuple, pour qui ils sont faits. Des discours prononcés, pour ainsi dire, au nom des affaires du Sénat sont généralement plus utiles pour la campagne électorale que des discours électoraux. On a l'air de faire son devoir à l'égard de son

fois dans une discussion, le même jour, sans l'autorisation du Sénat ». Règlement du Sénat, 4.

parti, quand on dit des platitudes de parti ou qu'on lance des défis à ses adversaires dans la salle du Sénat ou de la Chambre.

Naturellement, on est moins tenté de faire de semblables discours au Sénat qu'à la Chambre. La Chambre connaît les terribles dangers de ce genre qui lui seraient réservés, si elle permettait à ses trois cent vingt-cinq membres de discuter librement, maintenant que les courriers fréquents et les langues infatigables du télégraphe mettent toutes les circonscriptions à la portée de la voix de Washington. C'est pourquoi, elle cherche à limiter le peu de discussion qu'elle se permet et à la confier seulement aux quelques membres des Comités qui sont chargés des affaires de tous les jours. Mais le Sénat est petit, il a des habitudes paisibles, et n'a point un pareil épouvantail pour le tourmenter. Il peut se passer de la clôture et de la question préalable. Aucun sénateur ne voudra certainement parler sur toutes les affaires de la session, ni préparer plus de discours qu'il n'en pourra convenablement prononcer avant que l'ajournement approche. Il peut aussi être certain que la Chambre perdra assez de temps pour laisser du loisir au Sénat.

Les débats qui ont lieu durant chaque session au Sénat sont, sans aucun doute, d'une très haute importance. Le talent qui se déploie dans ces discussions s'élève fréquemment à la hauteur de ces con-

troverses que nous avons l'habitude d'appeler de grandes controverses, parce qu'elles ont donné l'occasion de montrer leur génie à des hommes tels que Webster, Calhoun, et Clay, qui n'ont point d'égaux maintenant pour le savoir ou pour l'éloquence. Si les débats actuels sont enfouis dans les in-folios du « *Record* », ce n'est pas parce qu'ils ne contiennent point de discours qui méritent d'être remarqués et connus, mais parce qu'ils ne traitent point des questions passionnantes ou intéressant l'existence nationale, comme il s'en trouvait dans les débats des premières années ; c'est encore parce que notre système cache et mélange tellement les partis dans a législation qu'elle ne laisse rien voir de bien intéressant au public sur les discussion du Sénat ou de la Chambre. Qu'y a-t-il de pittoresque ou d'important aux yeux de l'homme de parti dans ces luttes verbeuses au sujet d'une loi qu'on veut faire? Comment savoir que l'avenir d'un parti sera modifié par ce qui se dit quand les sénateurs discutent, ou par ce qui sera voté après leurs longs débats?

Cependant, quoiqu'on ne les remarque guère, les discussions du Sénat sont très utiles pour scruter et éplucher les projets qui viennent de la Chambre. Les facilités qu'offre le Sénat de discuter publiquement et librement, ainsi que sa procédure simple et débarrassée de toute formalité, lui permettent évidemment de remplir avec beaucoup de succès

ses hautes fonctions de Chambre de revision.

Quand on a prouvé et accepté ce fait, il reste encore à examiner si deux Chambres également puissantes fortifient, en le rendant plus sage, ou affaiblissent,en le compliquant, un système de gouvernement représentatif comme le nôtre. On n'a jamais mis en doute sérieusement l'utilité et l'excellence du système des deux Chambres dans notre pays ; mais M. Turgot se moque un peu dédaigneusement de notre affectation à copier la Chambre des Lords sans avoir de lords ; et de nos jours,M. Bagehot, qui est beaucoup plus compétent sur ce chapitre que ne l'était M. Turgot, a mis sérieusement en doute les avantages pratiques de deux Chambres législatives, indépendantes l'une de l'autre. Il apprécie beaucoup la Chambre des Lords,parce qu'elle n'est pas, comme elle semble l'être théoriquement, du même ordre que la Chambre des Communes ni égale à cette Assemblée, mais simplement « une Chambre de révision modératrice » ayant pour mission de changer ce que la Chambre des communes a fait à la hâte et à la légère, et quelquefois de repousser des « bills auxquels la Chambre ne tient pas encore beaucoup — au sujet desquels la nation n'a pas encore d'idées bien arrêtées (1) ». Il fait remarquer que la Chambre des

(1) Ces citations de Bagehot sont tirées de diverses parties du cinquième chapitre de son *English Constitution*.

Lords n'a jamais eu, dans les temps modernes, en tant que Chambre, une puissance égale à celle de la Chambre des Communes. Avant le bill de réforme de 1832 les pairs étaient tout-puissants en matière de législation ; non pas cependant parce qu'ils étaient membres de la Chambre des Lords, mais parce qu'ils nommaient la plupart des membres de la Chambre des Communes. Depuis cette réforme perturbatrice, ils ont dû se contenter des fonctions dans lesquelles ils n'ont jamais bien brillé, c'est-à-dire des fonctions d'Assemblée délibérante. Voilà, d'après M. Bagehot, les faits qui ont permis à la législation de faire des progrès faciles et satisfaisants avec un système qui, en théorie, conduisait les deux branches de la législature suprême à une impasse fatale.

« Les inconvénients de deux Chambres égales lui paraissent évidents. » « La plupart des Constitutions, dit-il, ont évité cette erreur. On la trouve dans les deux institutions républicaines les plus remarquables du monde. Dans les Constitutions des Etats-Unis et de la Suisse, la Chambre Haute a autant d'autorité que l'autre ; elle pourrait opposer un obstacle insurmontable, arrêter les affaires, si elle le voulait ; si elle ne le fait pas, c'est grâce à la discrétion de ses membres, car la Constitution légale ne l'interdit pas. Les partisans de ces deux Constitutions défendent cette dualité dangereuse à l'aide

d'un raisonnement particulier... Ils disent qu'il faut dans un gouvernement fédéral une institution, une autorité, une assemblée possédant le droit de *veto* et devant laquelle les divers Etats dont se compose la Confédération soient tous égaux. J'avoue que cette doctrine ne me paraît pas évidente par elle-même, qu'on l'affirme, mais qu'on ne la prouve pas. L'Etat du Delaware n'est pas égal en puissance et en influence à l'Etat de New-York, et vous ne le rendrez pas tel en lui donnant le même droit de vote dans une Chambre Haute. L'histoire de cette institution se comprend tout naturellement. Un petit Etat aime bien, et doit aimer voir un signe, retrouver une trace de son ancienne indépendance dans la Constitution qui a détruit cette indépendance. Mais une institution ne doit pas être seulement naturelle, il faut aussi qu'elle soit utile. S'il est vrai qu'un gouvernement fédéral ne peut pas se passer d'une Chambre Haute du même ordre que l'autre et jouissant d'une autorité suprême, c'est un défaut de plus ajouté aux nombreux défauts de ce gouvernement. Cette imperfection est peut-être nécessaire, mais ce n'en est pas moins une imperfection ».

Il serait très imprudent de rejeter à la légère les conclusions auxquelles M. Bagehot est arrivé, quand on considère ce champ d'exposition critique dans laquelle il est passé maître, je veux dire l'analyse philosophique de la Constitution anglaise ; et quiconque

lit le passage que j'ai cité, s'aperçoit immédiatement qu'il voit bien et juste, même lorsqu'il regarde par delà les mers des institutions qui répugnaient à sa façon de penser. Mais, dans le cas présent, on peut dire qu'il n'a pas tout vu et qu'il s'est trompé sur la véritable nature de notre système législatif fédéral. Son erreur est évidente, non pas lorsque nous ne considérons que les faits qu'il a relevés, mais lorsque nous en considérons d'autres qu'il a ignorés. Il est vrai que l'existence de deux Chambres semblables est un mal, quand ces deux Chambres sont de nature différente, comme c'était le cas sous la Constitution du commencement du règne de la reine Victoria, à laquelle M. Bagehot fait allusion pour nous donner un exemple. Sous cette Constitution, toutes les affaires législatives étaient quelquefois suspendues à cause d'une différence d'opinion inconciliable entre la Chambre haute, qui représentait les riches éleveurs de bêtes à laine de la colonie, et la Chambre basse, qui représentait les petits éleveurs de bêtes à laine et le peuple qui n'en élevait pas du tout. La Chambre haute était, en d'autres termes, une Chambre de classe, et ainsi elle était très éloignée du principe représenté par notre Sénat, qui n'est pas plus une Chambre de classe que la Chambre des Représentants.

Les prérogatives du Sénat rendent, il est vrai, notre système législatif plus complexe, et par suite

plus difficile à faire fonctionner peut-être que le système britannique; car notre Sénat a plus de pouvoir que la Chambre des Lords. Il a le droit, non seulement de discuter et d'arrêter une décision de la Chambre des Représentants, mais il peut aussi, en toute sécurité, prendre lui-même une décision et contredire la Chambre jusqu'à la fin du conflit le plus long et le plus violent. Il est aussi libre dans ses actes que toute autre Assemblée gouvernementale, et il est aussi certain que ses actes seront pris en considération. Mais ce qui doit nous rassurer et nous tranquilliser, c'est que le Sénat n'a jamais le désir de pousser sa résistance à la Chambre jusqu'au point où cette résistance interromprait la marche de la législation. Il y a, en effet, une « unité latente » entre le Sénat et la Chambre qui rend presque impossible — ou du moins très peu probable un antagonisme prolongé entre les deux Assemblées. Le Sénat et la Chambre ont une origine différente, mais sont réellement des corps de même nature. Le Sénat est moins démocratique que la Chambre, et par suite moins sensible aux fluctuations de l'opinion publique; mais il sait fort bien, comme la Chambre, que, finalement, il aura à rendre compte de ses actes au peuple, et, par suite, il obéit lui aussi aux jugements permanents et impérieux de l'opinion publique. Il n'est pas entraîné aussi rapidement par toutes les idées nouvelles, mais il peut

être entraîné assez vite. Il a aussi, comme la Chambre, à songer à son propre intérêt au moment des élections.

Grâce à son mode d'élection et à la longueur plus grande de son mandat, le Sénat échappe presque complètement à la tentation d'obéir servilement aux caprices des circonscriptions populaires, qui détermine souvent les actes de la Chambre; il a plus de courage pour faire son devoir. Mais les hommes dont se compose le Sénat sont du même ordre que les membres de la Chambre des Représentants, et représentent des classes aussi diverses. De nos jours, beaucoup de sénateurs sont, il est vrai, très riches, et on s'est beaucoup préoccupé de leur immense fortune et des prétendues tendances aristocratiques qu'elle peut engendrer. Mais on ne saurait dire que même les sénateurs riches représentent une classe comme s'ils étaient tous d'opulents éleveurs de bêtes à laine ou de grands propriétaires de terres. Leur richesse se compose de toutes sortes de valeurs, de toutes sortes de machines, de toutes sortes de constructions, de possessions de tout genre dans un pays où l'on trouve un commerce très actif et de riches manufactures. Ils ont acquis leur argent de cent façons différentes, ou l'ont reçu en héritage de pères qui l'avaient gagné dans des entreprises trop nombreuses pour qu'on puisse les énumérer; et ils l'ont placé un peu partout, sur ceci, ou sur cela,

sur tout. Leur richesse ne représente point des intérêts de classe, mais tous les intérêts du monde commercial. Elle représente, en un mot, la majorité de la nation ; on peut donc s'attendre à ce qu'ils ne négligent pas une catégorie d'intérêts pour une autre ; à ce qu'ils ne dépouillent point le commerçant pour favoriser le fermier, ou le fermier pour favoriser l'éleveur de bêtes à laine, ou l'éleveur de bêtes à laine dans l'intérêt de celui qui élève des bêtes à cornes. Du moins, le Sénat mérite à ce point de vue autant de confiance que la Chambre des Représentants.

Le Sénat est ainsi en dehors des intérêts d'une classe et il représente autant la nation dans son ensemble que la Chambre des Représentants. Or, il est moins sensible aux mouvements inconsidérés et aux passions de l'opinion publique, et c'est ce qui constitue sa valeur comme modérateur, comme poids destiné à maintenir l'équilibre dans notre système très démocratique. Nos cousins d'Angleterre se sont créé un merveilleux système de gouvernement en débarrassant petit à petit leur monarchie de ses caractères monarchiques. Ils en ont fait une République affermie par une aristocratie honorée et dont le pivot est un trône solide. Et de même que le système anglais est une monarchie limitée par la Chambre des Communes et par le Cabinet, on peut dire que le nôtre est une démocratie limitée par le

Sénat. Quand ce plan a été mis à l'épreuve, on a reconnu que c'était là le principal avantage de la Chambre haute qui avait été instituée au début, surtout comme gage de l'égalité durable et de la souveraineté des Etats. Dans tous les cas, cet avantage du Sénat dans notre système est le plus évident et sera certainement le plus permanent. Il est d'autant plus précieux dans notre démocratie qu'il est moins démocratique. L'analyse philosophique de tous les gouvernements autonomes qui ont réussi et qui ont été bienfaisants, nous montre que le seul moyen d'obtenir un équilibre efficace, c'est d'avoir un mélange d'éléments, une combinaison de principes politiques en apparence contradictoires ; que le gouvernement anglais est d'autant plus parfait qu'il est moins monarchique, et le nôtre d'autant plus sûr qu'il est moins démocratique ; enfin que le Sénat nous sauve souvent d'une intolérable tyrannie populaire.

« La valeur, l'esprit, l'essence de la Chambre des Communes, disait Burke, c'est d'être l'image exacte des sentiments de la nation » ; mais la Constitution d'un gouvernement libre ne devrait pas refléter seulement les sentiments de la nation. Il nous faut, en plus de la Chambre des Représentants, qui est toute pénétrée du sentiment populaire, un corps, comme le Sénat qui refuse de le suivre quand il ne l'approuve pas — un corps qui ait assez de temps et

assez de sécurité pour lui tenir tête, ne serait-ce que de temps à autre et pour peu de temps, jusqu'à ce que le peuple ait eu le loisir de réfléchir. Le Sénat est apte à remplir sérieusement et bien sa principale fonction qui consiste dans la révision des projets de loi, parce que sa position de Représentant de la souveraineté des Etats lui confère une grande dignité et lui assure un respect sincère, et parce que les réclamations populaires ne lui arrivent sous forme de projets définis et importants qu'après s'être affaiblies en passant par les sentiments et les conclusions des législatures d'Etat, qui sont les seuls collèges électoraux immédiats du Sénat.

Le Sénat éprouve en général les mêmes sentiments que la Chambre, mais il ne les éprouve pas, pour ainsi dire, aussi vite. Il a au moins la chance d'être l'image exacte des idées de la nation, qui sont plus lentes et plus modérées que ses sentiments.

Voilà ce qui fait du Sénat « la seconde Chambre la plus puissante et la plus efficace qui existe (1) » ; et c'est ce qui fait de sa fonction un frein efficace, un équilibre réel dans notre système. Cependant, son rôle paraît bien insignifiant si l'on considère la lettre et la théorie de la Constitution, où la puis-

(1) Ce sont les propres termes de lord Rosebery, et ce témoignage vient de la seconde Chambre la plus ancienne et la plus célèbre qui existe.

sance de l'Etat sur les autorités fédérales, des prérogatives de l'Exécutif sur les Chambres législatives, et du pouvoir judiciaire sur le Président et sur le Congrès, figure au premier rang, semblable au personnage de la Vertu triomphant du personnage du Vice dans notre moralité politique nouvelle et originale. Mais cette puissance de l'Etat est, en réalité, sans effet, car elle est en grande partie affaiblie par beaucoup de « si » et de « mais ».

Ce qui diminue beaucoup l'utilité du Sénat, c'est qu'il est rarement sûr de garder plus des deux tiers de ses membres pendant plus de quatre ans de suite. Pour qu'il n'y ait point d'interruption dans son existence, il est renouvelé par tiers tous les deux ans. Chaque tiers est successivement renouvelé ou changé à son tour. Ce système affaiblit naturellement d'une manière très appréciable la force législative du Sénat, parce que cette Assemblée mêle les partis dans la composition de ses Comités comme la Chambre, et ces Comités sont soumis à des modifications toutes les fois que les élections biennales amènent des hommes nouveaux qui viennent de la Chambre ou des bureaux du gouvernement. Il faut leur trouver immédiatement une place dans les groupes occupés à étudier les affaires dans les salles des Comités. Ce n'est pas le mandat du Sénat qui dure six ans, mais seulement celui de chaque sénateur. En comptant à partir de

l'année où un tiers du Sénat est élu, la durée du mandat du plus grand nombre — des deux tiers que l'élection ne concerne pas — sera encore en moyenne de deux ou de quatre ans. Il n'y a jamais un moment où deux tiers du Sénat aient plus de quatre ans de fonctions devant eux. Cette nécessité de changer constamment nuit matériellement à la politique du Sénat. Le temps sur lequel il peut compter avec certitude pour faire aboutir une entreprise politique dans laquelle il s'est engagé, dépasse rarement deux ans, c'est-à-dire la durée du mandat de la Chambre. Il n'est guère moins modifié et influencé que la Chambre basse par les élections biennales, quoique les changements introduits parmi ses membres ne soient pas l'œuvre directe du peuple, mais l'œuvre indirecte et plus lente de l'action de l'opinion publique par l'intermédiaire des législatures des Etats.

Quand on apprécie la valeur du Sénat, en tant que branche de la législature nationale, il faut voir les avantages à côté des défauts. D'un côté, le système des Comités, qui supprime toute direction et désagrège le Sénat, et ses élections partielles qui l'assujettissent à recevoir, tous les deux ans, des éléments nouveaux dont l'arrivée interrompt sa politique et ses plans ; de l'autre côté, des avantages qui compensent ces inconvénients : l'habitude des discussions publiques et libres, qui éclaircissent ses

idées et, jusqu'à un certain point, celles du public sur les affaires de la nation et rendent la législation précise et d'accord avec elle-même, et aussi plusieurs circonstances qui ajoutent beaucoup à son efficacité, telles que la pratique d'une procédure lente et sage, l'élection au second degré qui lui donne de l'indépendance, et enfin l'origine rationnelle et auguste de son existence.

Quand nous considérons le Sénat dans ses rapports avec le Pouvoir exécutif, ce n'est plus une Chambre législative, mais un Conseil exécutif et consultatif. Et ici, il faut noter une différence intéressante entre les rapports du Sénat avec le Président et ses rapports avec les Ministères qui, d'après la lettre de la Constitution, ne font qu'un avec le président. Il est en rapports directs avec le Président et exerce une influence sur les nominations et sur les traités. Il se rend à la « session exécutive » (« executive session ») pour discuter, sans mettre des gants, les actes du premier magistrat. Ses rapports avec les départements sont, au contraire, indirects comme ceux de la Chambre. C'est sa fonction législative, non sa fonction exécutive, qui est le fouet dont il se sert pour contraindre les Secrétaires. Sa volonté est la loi suprême dans les bureaux du gouvernement ; et cependant, il ne s'adresse pas directement aux départements pour leur donner des ordres. Il ne consulte ni ne négocie avec eux comme

avec le Président, leur chef titulaire. Les agents immédiats, les Comités, ne sont point les supérieurs constitutionnels et reconnus du secrétaire A ou du contrôleur B; mais ces fonctionnaires ne peuvent pas remuer un doigt ou préparer autre chose qu'un petit détail, sans s'assurer qu'ils obéissent strictement aux désirs de ces maîtres étrangers, irresponsables, sans mandat, et qui ont cependant l'autorité et le droit de commander.

Cette partie du pouvoir du Sénat sur l'Exécutif ne doit pas nous arrêter particulièrement; car cette autorité sur les départements n'est pas spéciale au Sénat, c'est un pouvoir qu'il possède en commun avec la Chambre des Représentants, pouvoir inhérent à l'absolutisme d'une législature suprême et dont il est une partie inséparable. Ce qui mérite une étude spéciale, c'est le rôle du Sénat en tant que Conseil du Président dans quelques grandes et dans beaucoup de petites questions. Sa tyrannie générale sur les Ministères se rattache plutôt à ce que je dirai tout à l'heure, quand j'étudierai le gouvernement Congressionnel au point de vue du Pouvoir exécutif.

Le plus grand privilège consultatif du Sénat — le plus grand en dignité, sinon en résultats sur les intérêts du pays — c'est le droit d'avoir une voix prépondérante dans la ratification des traités avec les Puissances étrangères. J'ai déjà fait allusion à

ce privilège, afin de montrer le poids qu'il a eu dans bien des cas pour détruire l'équilibre idéal que l'on suppose exister entre le pouvoir du Congrès et les prérogatives constitutionnelles du Président; mais je ne me suis pas arrêté à discuter les raisons organiques qui ont rendu impossible toute consultation réelle entre le Président et le Sénat sur des questions de cette nature, et qui font que ce système doit, selon toute probabilité, produire des luttes et des désaccords. Je ne consulte pas le vérificateur qui examine mes comptes quand je lui soumets mes livres, mes quittances et un rapport écrit des affaires que j'ai négociées. Je ne prends pas son avis et je ne demande pas son consentement; je ne demande que son endossement ou bien j'accepte sa condamnation. Je ne recherche point sa coopération, je vais au-devant de ses critiques. Et l'analogie entre mes rapports avec mon vérificateur et ceux du Président avec le Sénat n'est pas très lointaine. Le Président n'a point de voix dans les décisions du Sénat au sujet de ses transactions diplomatiques ou au sujet des matières pour lesquelles il le consulte; et cependant, si l'on n'a point de voix dans la décision, il n'y a pas consultation. Quand il ferme ses portes et qu'il se rend à la « session exécutive », le Sénat ferme ses portes au président aussi bien qu'au reste du monde. Il ne peut répondre aux objections que fait le Sénat à ses

déterminations que par le moyen encombrant et insuffisant d'un message ou par les bons offices d'un sénateur qui veut bien lui offrir son concours, mais qui n'a point d'autorité. Bien souvent même, le Président ne peut pas savoir quelles ont été les objections du Sénat. Il est obligé d'aborder cette Assemblée comme un domestique qui confère avec son maître, et qui est naturellement plein de respect pour ce maître. Le seul pouvoir qu'il a pour forcer le Sénat à lui obéir, c'est son droit d'initiative en matière de négociations. Ce pouvoir lui procure l'occasion d'engager le pays dans des difficultés telles que celui-ci se trouve obligé de suivre aux yeux du monde une certaine ligne de conduite et que le Sénat hésite à attirer sur lui une apparence de déshonneur en refusant de ratifier des promesses inconsidérées ou d'approuver les menaces imprudentes du département d'Etat.

Le mécanisme de la consultation entre le Sénat et le Président est naturellement le mécanisme du Comité. Le Sénat envoie les traités à son Comité permanent des affaires étrangères, qui examine les messages du Président annexés aux traités et s'efforce de comprendre la situation à l'aide de tous les renseignements qu'il peut avoir.

Si le Président désire se servir d'un mode de communication plus satisfaisant que ces messages cérémonieux, son seul intermédiaire c'est le Comité

des affaires étrangères. Le secrétaire d'Etat peut conférer avec son président ou avec ses membres les plus influents. Mais ce genre de rapports donne au Président beaucoup moins d'autorité que s'il avait voix consultative dans les délibérations du Sénat lui-même, — ou s'il se trouvait face à face avec cette Assemblée dans une libre discussion et qu'il prît part à ses débats comme un de ses membres. Cela ressemble autant à des négociations avec une puissance étrangère que les négociations qui précèdent un traité. Cela doit prédisposer le Sénat au rôle de surveillant (1).

Cependant, nous n'avons pas tous les jours des traités à conclure chez nous, et une affaire exceptionnelle peut produire, chez les sénateurs, un sentiment de responsabilité exceptionnel et les porter à désirer très vivement être calmes et justes.

La ratification des traités est une chose bien plus sérieuse que l'examen des nominations qui constitue, pendant chaque session, une diversion constante aux affaires plus importantes de la législation. Ce sont cependant les nominations qui amènent le

(1) A un moment donné,il y eut une tendance à agir autrement et mieux. En 1813, le Sénat voulut faire revivre l'ancien usage d'après lequel le Président lisait son message lui-même, et il invita le Président à venir assister à une discussion sur les affaires étrangères ; mais M. Madison refusa de s'y rendre.

plus de désaccord entre le Président et son seigneur, le Sénat. Un des exemples les plus remarquables de la mauvaise tactique qui peut naître de ces relations, c'est le cas de ce M. Smythe qui était, à ce moment-là, directeur des douanes pour le port de New-York, et que le président Grant nomma, en 1869, ambassadeur à la Cour de Saint-Pétersbourg. Comme elle concernait le service diplomatique, cette nomination fut soumise au Comité des affaires étrangères, dont M. Charles Sumner était alors président. Ce Comité refusa d'approuver la nomination ; mais M. Smythe avait une très grande influence et c'était un des hommes les plus habiles dans l'art de la politique de couloir. Il réussit ainsi à avoir assez de défenseurs au Sénat pour devenir un terrible chien de garde devant le ratelier. Il n'arriva pas à se faire nommer, mais, pendant un certain temps, il empêcha d'en nommer un autre et arrêta toutes les affaires du Sénat (1).

Smythe lui-même est oublié ; mais ceux qui observent les conditions actuelles de la puissance sénatoriale ne peuvent que voir la haute signification de la leçon qui ressort de son cas, car ce n'est nullement un cas isolé. Il y en a eu des centaines d'autres aussi mauvais que celui-là; et rien ne prouve que nous n'en aurions pas à l'avenir des

(1) *North American Review*, vol. CVIII, p.625.

centaines encore, s'il ne s'était point produit un mouvement en faveur d'une réforme radicale du service civil, pour que les nominations représentent, non les préférences personnelles du Président ou les intrigues d'autres personnes, mais le mérite honnête et certain. Le Sénat sera probablement forcé d'accepter cette réforme, quand elle aura été appliquée aux plus hautes fonctions.

Quand on examine les rapports du Sénat avec le service civil et les abus qui accompagnent ces rapports, on discute une phase du Gouvernement Congressionnel, qui promet d'être bientôt un simple souvenir historique. C'est ce qu'il faut ardemment désirer ! — et cependant, il est certain que notre politique perdra ainsi un trait caractéristique très remarquable, et, en un sens, très intéressant. Il n'y a pas, dans les travaux du Congrès, beaucoup de choses que le peuple se donne la peine d'observer avec quelque soin, et il faut avouer que les faits scandaleux qui se passaient au Sénat à propos des nominations étaient parmi les rares choses que le pays observait et dont il parlait avec le plus vif plaisir et le plus grand intérêt. C'était l'élément personnel qui n'était jamais banal. Quand le sénateur Conkling donna sa démission, parce qu'il ne pouvait pas faire nommer directeur des douanes, à New-York, le candidat de son choix, le pays se frotta les mains de joie; et quand ce même sénateur

autoritaire voulut se faire réélire pour justifier ce contrôle illégal des nominations qui se déguisait sous le nom de « courtoisie du Sénat », le pays trouva une saveur particulière à la discussion de ses chances de succès et rit de toute cette affaire avec une véritable gaieté. C'était une grande lutte qui valait la peine d'être vue. Il eût été fâcheux de ne pas la voir.

Avant que le mouvement en faveur d'une réforme fût devenu assez puissant pour l'enrayer un peu, cet abus des privilèges consultatifs du Sénat, en fait de nominations, avait pris des proportions telles, que certains le considéraient comme le défaut le plus criant de notre système politique. On aurait dit que c'était le joint le plus faible de notre système fédéral et, en même temps, celui que l'on fatiguait le plus et auquel on demandait le plus d'efforts. S'il devait se produire une rupture, ne serait-ce point à cet endroit où il y avait le plus d'usure? Ces mauvaises habitudes semblaient d'autant plus indéracinables qu'elles s'étaient développées de la manière la plus naturelle. Le Président était forcé, comme pour les traités, d'obtenir la sanction du Sénat sans avoir le droit de se faire entendre et de donner son avis devant l'Assemblée; et il se forma bientôt, dans les réunions secrètes de la « session exécutive », une entente, d'après laquelle les désirs et l'avis de chaque sénateur qui était du

parti du Président devaient avoir plus de poids que l'opinion de la majorité elle-même, pour décider de l'aptitude et de la valeur des personnes que l'on se proposait de nommer dans l'Etat de ce sénateur. Cette entente était tenue assez secrète pour que le public ne pût pas condamner les actes qu'elle engendrait ; le Président lui-même était toujours tenu à l'écart, et il ne connaissait que les résultats, le vote final.

Dans tous les rapports directs du Sénat avec le Président, on retrouve le même trait caractéristique : le Sénat donne des ordres et n'est point responsable. Le Président peut fatiguer le Sénat par sa résistance obstinée, mais il ne peut pas traiter avec lui d'égal à égal. Il ne peut pas venir en personne devant le Sénat ; son pouvoir ne va pas au delà d'un droit général de faire des propositions. Le Sénat a toujours le dernier mot. Personne ne voudrait que le Président ait le droit de rejeter les conclusions du Sénat, de traiter avec les puissances étrangères, de nommer des milliers de fonctionnaires publics, sans autre chose qu'une vague responsabilité devant le peuple qui l'a élu ; mais il est certainement fâcheux pour notre gouvernement que le Congrès gouverne sans avoir des rapports directs et confidentiels avec les fonctionnaires au moyen desquels il gouverne. Il donne des ordres à une autre branche du gouvernement qui était faite pour être son égale et être placée sur le même rang, et sur laquelle il n'a point l'au-

torité légale d'un maître, mais seulement l'autorité d'un grand actionnaire qui aurait le monopole de tous les privilèges et de toutes les forces du gouvernement. C'est comme si les départements de l'armée et de la marine étaient mis sur le pied d'égalité, mais que la possession et le contrôle de toutes les munitions et du matériel de la guerre fussent donnés à l'un des deux et refusés à l'autre. L'Exécutif est associé à la législature pour refuser des salaires et il n'a pas le droit de donner son avis dans la conduite de l'affaire. Il est simplement chargé de surveiller les fonctionnaires.

Il n'y avait guère de différence autrefois, lorsque le Président venait en personne lire son message comme une adresse devant le Sénat et la Chambre réunis, et que le Sénat se rendait en corps au palais de l'Exécutif pour lui porter la réponse. L'adresse était la communication formelle d'un étranger tout autant que le message d'aujourd'hui, et la réponse du Sénat n'était pas un document moins formel, car le Sénat laissait de côté ses affaires ordinaires pour la préparer. Cette rencontre face à face n'était pas une consultation. Le Parlement anglais ne consulte pas avec le souverain, quand il s'assemble pour entendre le discours du trône.

Il ne serait pas convenable, sans doute, de ne pas dire un mot du président du Sénat dans une étude

sur le Sénat ; et cependant, il y a très peu de chose à dire du vice-président des Etats-Unis. Sa position est extraordinairement insignifiante et très incertaine. En apparence et strictement parlant, il ne fait point partie de la législature — il n'en est évidemment pas membre — et cependant ce n'est pas non plus un fonctionnaire de l'Exécutif. Ce qu'il y a de remarquable à son sujet, c'est qu'il est difficile, dans une étude sur le gouvernement, de trouver la place où l'on peut parler de lui. Il se trouve avec le Sénat auquel il est rattaché; mais il n'a là que très peu d'importance. C'est simplement un fonctionnaire judiciaire chargé de régler les actes d'une Assemblée dont les règlements ont été faits sans son avis et ne sont point changés d'après son avis. Son importance officielle n'a rien de comparable à celle du Speaker de la Chambre des Représentants. Tant qu'il est vice-président, il est officiellement inséparable du Sénat ; son importance est due au fait qu'il peut cesser d'être vice-président. Sa principale dignité, après la présidence du Sénat, lui vient de cette circonstance qu'il attend la mort ou l'incapacité du Président. Et ce qu'il y a de plus embarrassant dans l'examen de ses fonctions, c'est qu'en montrant qu il y a peu de chose à dire sur son compte, on a évidemment dit tout ce qu'il y a à dire.

CHAPITRE V

L'EXÉCUTIF

Toute Constitution politique dans laquelle des corps différents se partagent le pouvoir suprême, ne peut exister que grâce aux concessions de ceux entre lesquels ce pouvoir est distribué. — *Lord John Russell.*

La simplicité logique n'est point le but qu'il faut se proposer en politique, mais plutôt la liberté et l'ordre, avec des supports pour résister à la pression du temps, à l'arbitraire et aux crises qui éclatent soudainement. — *Théo. Woolsey.*

Il paraît certain, dès qu'on examine la question un peu sérieusement, que chaque genre de gouvernement devrait avoir une administration en rapport avec sa législature. *Burke.*

Il est à la fois curieux et instructif de voir comment nous avons été obligés d'amender notre Constitution dans la pratique, sans l'amender constitutionnellement. La manière légale de changer la Constitution est si lente et si pénible que nous sommes contraints d'adopter une série de fictions commodes qui nous permettent de conserver les formes sans obéir laborieusement à l'esprit de la Constitution, qui s'élargira à mesure que la nation

grandira. Il semble qu'aucun motif autre que le salut du pays, qu'aucune force moins puissante qu'une révolution, ne peuvent maintenant mettre en mouvement le mécanisme compliqué de l'art. 5 qui vise la revision formelle de la Constitution. Il faudrait un mouvement d'opinion extraordinaire pour entraîner les deux tiers de chacune des Chambres du Congrès et le peuple des trois quarts des Etats. M. Bagehot a montré qu'une conséquence de l'existence de ce mécanisme à peu près impossible à mettre en mouvement, « c'est qu'on ne peut pas remédier rapidement aux maux les plus évidents », et que, par suite, « la politique d'un peuple pratique se trouve encombrée de curieux détails techniques qui ralentissent son fonctionnement. Les arguments pratiques et les dissertations légales en Amérique, ajoute-t-il, ressemblent à ceux d'exécuteurs testamentaires qui font exécuter un testament mal rédigé ; le sens de leurs discours est raisonnable, mais ils ne peuvent pas le faire comprendre complètement ni le défendre avec simplicité, car il est empêtré dans les vieux termes d'un vieux testament (1). » Mais la conséquence la plus importante, c'est que nous avons eu recours, sans nous rendre compte de la signification politique de nos actes, à des moyens extra-constitutionnels pour modifier le système fédéral dans les parties où l'équilibre des

(1) *English Constitution*, ch. VIII, p. 293.

pouvoirs était trop délicat pour servir à des usages pratiques — où ce système ne convenait pas au principe essentiel de sa création, c'est-à-dire au gouvernement par le peuple par l'intermédiaire de ses Représentants au Congrès.

Notre manière de choisir les Présidents est un exemple frappant de ces remarques. La différence entre le mode actuel et le mode constitutionnel, c'est celle qui existe entre un choix idéal sans esprit de parti et un choix fait sous l'influence des partis ; c'est la différence entre un choix fait par des électeurs indépendants, libres de toute promesse, agissant séparément dans les Etats, et un choix fait par une Convention nationale de parti. Notre Exécutif, comme les Pouvoirs exécutifs de France et d'Angleterre, est choisi par une Assemblée représentative et délibérante ; mais, en Angleterre et en France, l'élection est contrôlée par une Chambre législative permanente, tandis qu'ici elle est contrôlée par une Assemblée choisie dans ce but et qui disparaît dès que ce but est atteint. En Angleterre, le Cabinet tout entier est pratiquement électif. Les Chambres françaises élisent, suivant certaines formes, le Président, chef titulaire du gouvernement, et le Président prend en considération la volonté de la Chambre quand il nomme le premier ministre, qui est le chef actif du gouvernement et qui, à son tour, s'entoure de collègues qui ont la confiance de la lé-

gislature. Les Français n'ont fait que copier la Constitution anglaise qui fait du Ministère exécutif le représentant du parti qui a la majorité à la Chambre des Communes. Chez nous, au contraire, le Président est élu par une Assemblée représentative, qui n'a rien à faire avec lui après son élection, et le Cabinet est approuvé par une autre Chambre représentative, qui n'a plus aucun rapport direct avec lui après sa nomination.

Naturellement, je ne veux pas dire que le choix d'une Convention nationale constitue exactement une élection. La Convention ne désigne qu'un candidat. Mais ce candidat est le seul homme pour qui les électeurs de son parti puissent voter ; et ainsi la préférence qu'exprime la Convention du parti dominant est pratiquement équivalente à une élection, elle pourrait aussi bien être appelée une élection par un homme qui expose les faits importants et qui ne fait point de distinctions subtiles. En Angleterre, le Souverain choisit l'homme qui doit être son premier ministre, mais il est obligé de choisir celui qui est indiqué par la Chambre des Communes ; et ainsi, il est plus simple et parfaitement vrai de dire que la Chambre des Communes choisit le premier ministre. Mon agent ne choisit pas le cheval déterminé que je lui ordonne d'acheter. En réalité, les électeurs sont les agents des Conventions nationales; et ce fait constitue plus qu'un amendement au

système primitif qui voulait que tous les électeurs fussent ce que furent les premiers électeurs, des hommes dignes de confiance qui avaient *carte blanche* de voter pour qui ils voulaient, déposant leurs bulletins dans treize capitales d'Etats, avec l'espoir qu'une majorité arriverait à s'entendre.

Il est bon aussi de faire remarquer une autre particularité de ce système d'élection. Il y a, dans les Assemblées, une minorité audacieuse qui fait faire nos élections. De l'autre côté de l'Océan, un premier ministre libéral n'est choisi que par les représentants des libéraux qui résident dans des circonscriptions libérales ; ceux qui habitent ailleurs en minorité, dans un district conservateur, n'ont évidemment pas de voix dans ce choix. De même, un premier ministre conservateur ne doit rien aux conservateurs qui n'ont pas pu envoyer un membre au Parlement. Pour lui, ce sont des libéraux, puisque leur représentant à la Chambre des Communes est libéral. Les Parlements qui choisissent notre Président sont tous, au contraire, du même parti. Aucun district d'Etat ne peut avoir assez peu de républicains pour ne pas avoir droit à un représentant à la Convention nationale républicaine, et ce représentant sera égal à celui du district le plus complètement républicain du pays ; et un Etat républicain est aussi bien représenté à la Convention démocrate que les Etats les plus démocrates.

Nous avons traversé plusieurs phases de développement avant d'arriver au système d'élection par les Conventions. Pour les deux premières élections présidentielles, les électeurs furent libres de voter selon leur conscience et les désirs de la Constitution ; car la Constitution les invitait à voter pour celui qu'ils jugeaient être le meilleur, et il ne fallait pas beaucoup de sagesse pour voter pour le général Washington. Mais lorsque le général Washington ne fut plus candidat et que de nouveaux partis disputèrent le champ aux Fédéralistes, les chefs de parti furent bien obligés de se préoccuper des votes des électeurs, et quelques-uns de ceux qui furent nommés pour choisir le second Président s'engagèrent d'avance à voter pour tel ou tel candidat. Après la troisième élection présidentielle, le Congrès s'occupa de la question. De 1800 à 1824, il y eut une série ininterrompue de « caucus » des membres républicains du Congrès pour diriger les électeurs de leur parti ; et la présentation d'un candidat par le « caucus » ne disparut que lorsque le parti républicain fut devenu virtuellement le seul parti important, — le seul parti au nom duquel un candidat pouvait se présenter avec quelque espoir de succès — et alors l'opinion publique se récria contre les instructions secrètes de ce monopole. En 1796, les fédéralistes du Congrès avaient tenu un « caucus » peu important pour s'entendre sur l'élection

prochaine ; mais, dans la suite, ils s'abstinrent de ce genre de réunions et se contentèrent, de temps à autre, d'une sorte de Convention jusqu'à ce qu'ils n'eurent plus de partisans à convoquer. En 1828, les législatures des Etats présentèrent une multitude de candidats ; et en 1832 se réunirent les premières Conventions nationales pour présenter un candidat.

Il y avait donc une forme du gouvernement Congressionnel qui avait échoué. Il était très logique qu'un gouvernement dirigé par les partis présentât aux électeurs, par un « caucus » du Congrès, le candidat à la première magistrature du pays, mais cette manière d'agir n'était pas assez franche. La Chambre française ne choisit pas les premiers ministres dans un « caucus » secret des membres de la majorité. La Chambre des Communes non plus. Elles choisissent, après une longue épreuve publique, dans les débats et dans la conduite des affaires, les hommes chez lesquels elles ont découvert le plus de tact pour diriger, le plus d'habileté pour préparer des projets de réformes, le plus d'autorité pour gouverner. Elles ne disent point par un vote : donnez-nous M. Ferry, donnez-nous M. Gladstone ; mais Sa Majesté sait aussi bien que ses sujets que M. Gladstone est le seul homme à qui obéira la majorité libérale ; et le président Grévy voit que M. Ferry est le seul homme que les Chambres suivront. Chacun de ces hommes s'est élu lui-même en

montant au premier rang dans son parti. L'élection s'est faite publiquement, petit à petit, pendant des années, et elle est très différente du vote secret d'un « caucus » sur un étranger qui va siéger, non pas au Congrès, mais au palais de l'exécutif; qui n'est point leur homme, mais celui du peuple.

La présentation d'un candidat par les législatures des Etats ne répondrait pas non plus au but. Naturellement, chaque Etat aurait, ou croirait qu'il a, — ce qui revient au même — un citoyen digne d'être Président : et ce serait le comble de la confusion que d'avoir autant de candidats que d'Etats. Une lutte aussi générale entre des « enfants bien-aimés » aurait porté si souvent l'élection dans la Chambre des représentants que le « caucus » de présentation aurait été remplacé par un « caucus » chargé de l'élection.

L'élection virtuelle du Cabinet, qui est le véritable Exécutif, ou au moins du premier ministre, chef de l'Exécutif, par la Chambre des Communes, en Angleterre, nous fournit plutôt un contraste qu'un parallèle à l'élection de notre premier magistrat, chef de l'Exécutif, par une Assemblée délibérante, représentative, à cause de la différence des fonctions et du droit de rester en fonctions entre nos Présidents et les premiers ministres anglais. William Pitt fut élu pour diriger la Chambre des Communes, John Adams pour défendre la Constitution contre les

Chambres du Congrès et maintenir l'équilibre. L'un était le chef de la législature; l'autre, le collègue, pour ainsi dire, de la législature. En outre, la Chambre des Communes ne fait pas seulement des ministères, elle les renverse aussi ; au contraire, les Conventions ne peuvent que lier leur parti par la présentation d'un candidat, et il faut, pour renverser un Président, une mise en accusation, ce qui est à peu près impossible, ou bien une durée de quatre ans. Comme l'a finement dit un critique, notre système est essentiellement astronomique. L'utilité d'un Président se mesure non d'après ses services, mais d'après les mois du calendrier. On compte que, s'il est bon, il le sera pendant quatre ans. Il faut qu'un premier ministre garde la faveur de la majorité, un Président n'a qu'à rester vivant.

Autrefois, les fonctions d'électeur présidentiel étaient très augustes. L'électeur parlait au nom du peuple ; le peuple devait accepter sa décision. Il fallait qu'il fût aussi, par les qualités qui attirent la confiance, ce qu'était le plus grand des Electeurs de l'Empire par la puissance qui inspire la terreur. Maintenant,ce n'est plus qu'une machine à enregistrer — qu'une sorte de polichinelle à sonnerie dans la main de la Convention de son parti. Elle presse et il sonne. Il est donc évident que cette partie de la Constitution qui fixe ses fonctions est lettre-morte. Un progrès très simple et très naturel dans l'orga-

nisation des partis, qui a pris forme d'abord dans les « caucus » du Congrès et a abouti ensuite aux Conventions qui choisissent le candidat, a changé radicalement une Constitution qui déclare qu'elle ne peut être amendée que par la volonté de deux tiers du Congrès et des trois quarts des Etats. Les auteurs sagaces du Pacte Constitutionnel de 1787 s'attendaient certainement à ce que leur œuvre fût changée, mais ils ne pouvaient pas s'attendre à ce qu'elle le fût d'une manière aussi irrégulière.

Les conditions qui déterminent le choix d'une Convention chargée de nommer un Président sont tout à fait différentes des conditions qui facilitent le choix d'une Chambre représentative qui se choisit un premier ministre. « Parmi les grands avantages d'un parlement national », dit M. Parton (1), « il y a les deux suivants : d'abord on y forme, par la pratique, des hommes d'Etat, et, en second lieu, on montre ces hommes au pays, de sorte que, quand on a besoin d'hommes capables, on peut les trouver, sans se livrer à de pénibles recherches ou à des essais dangereux ». Dans les gouvernements qui sont administrés par un Comité exécutif de l'Assemblée législative, on forme et on fait connaître constamment et complètement les hommes d'Etat. La carrière qui mène aux fonctions de ministre, est

(1) *Atlantic Monthly*, vol. XXV, p. 148.

une carrière où l'on s'expose soi-même. Un homme se révèle à lui-même dans les débats, et il se révèle en même temps à la nation et au ministère du jour, qui cherche des recrues capables, et à la Chambre des Communes qui distingue vite la voix qu'elle consentira à écouter, les connaissances qui pourront l'intéresser. Mais dans les gouvernements comme le nôtre, où les fonctions exécutives et les fonctions législatives sont complètement séparées, cette éducation est incomplète et cette exposition fait presque entièrement défaut. Une Convention qui choisit un candidat ne va pas examiner les rôles des archives du Congrès pour choisir un homme qui lui convienne ; et si elle le faisait, elle ne le trouverait pas, parce que le Congrès n'est pas une école où l'on prépare des administrateurs, et la Convention est censée ne pas chercher un membre de Comité expérimenté, mais un homme d'Etat éprouvé. L'épreuve qu'il lui faut n'est pas celle qu'on applique aux membres du Congrès. Ils font les lois, mais ils n'ont pas à les faire exécuter. Ils ont beaucoup d'expérience pour diriger, mais pas du tout pour être dirigés. Leur souci, c'est de voter des projets de loi, mais non de les faire constamment fonctionner, dès qu'ils sont devenus des lois. Ils passent leur vie sans s'occuper directement de l'administration, quoique l'administration dépende des mesures qu'ils adoptent.

Si une Convention présidentielle choisit un homme qui est ou a été membre du Congrès, elle ne le choisit pas à cause de son expérience au Congrès, mais parce qu'elle lui suppose des talents qu'il n'a pas eu à déployer au Congrès. Andrew Jackson avait été membre du Congrès, mais il fut élu Président, parce qu'il avait gagné la bataille de la Nouvelle-Orléans et chassé les Indiens de la Floride. On pensa que son génie militaire faisait espérer le génie administratif. Les hommes dont la renommée n'est due qu'à des lauriers gagnés au Congrès ont rarement eu plus de succès que Webster et Clay dans leur candidature à la présidence. Washington était un soldat; Jefferson ne joua qu'un rôle bien effacé dans les débats; Monroë était diplomate; il a fallu de longues recherches pour savoir ce qu'avaient été plusieurs de nos Présidents avant d'être candidats à la Présidence; et la distinction dans les fonctions législatives a toujours été un moyen très incertain d'avancement.

Pendant les dernières années, on a pu observer une tendance à faire du poste de gouverneur des principaux Etats la fonction la plus voisine de la Présidence; et il faut avouer qu'il y a beaucoup de raison dans cette tendance. Le gouvernement d'un Etat ressemble beaucoup à une petite Présidence; ou plutôt, la Présidence ressemble beaucoup au gouvernement d'un très grand Etat. L'habitude des

fonctions de l'un prépare aux fonctions de l'autre. C'est la seule position inférieure qui mène à la position la plus élevée. Dans les gouvernements de Cabinet, les promotions se font encore d'une manière plus naturelle. Le ministère est un ministère législatif, il sort de la législature, d'où les hommes de grand talent arrivent toujours à entrer dans l'exécutif. Une longue carrière au Parlement assure au moins un long contact avec la pratique du gouvernement, et, dans les conditions les plus favorables, un long apprentissage des fonctions et des devoirs ordinaires de l'homme d'Etat.

Mais, chez nous, il n'y a pas de rapports aussi intimes entre les fonctions du pouvoir législatif et celles de l'Exécutif. Le seul avancement naturel, c'est le passage de l'administration d'un Etat à la sphère bien plus vaste de l'administration fédérale. Il faut reconnaître que ce fait est en harmonie avec le plan général de la Constitution. Les occupations du Président, très importantes quelquefois, ne s'élèvent guère le plus souvent au-dessus de la routine. La plupart du temps, ce n'est que l'administration, l'obéissance pure et simple aux indications des maîtres de la politique, c'est-à-dire des Comités permanents. Si le droit d'opposer son veto ne faisait point de lui une partie de la législature, le Président pourrait facilement être un fonctionnaire permanent ; il serait le premier employé d'un système de fonc-

tions civiles hiérarchisées avec soin et réglées d'une manière impartiale, et le plus jeune employé, en passant au choix par toute la série des promotions, pourrait s'élever jusqu'à la première magistrature (1). Il est plutôt une partie du mécanisme administratif que du mécanisme politique du gouvernement, et ses devoirs demandent plutôt un apprentissage que du génie. Si l'on peut trouver, dans les fonctions civiles des Etats, une position inférieure dans laquelle on forme avantageusement des hommes pour les fonctions présidentielles, c'est tant mieux. Les Etats auront de meilleurs gouverneurs, l'Union de meilleurs Présidents, et on aura suppléé à l'un des besoins les plus importants que la Constitution avait oubliés, — le besoin d'une école spéciale pour former des administrateurs fédéraux.

L'administration est une chose que les hommes sont obligés d'apprendre, ils ne sont point nés pour briller dans ces fonctions. Les Américains se lancent dans toutes les affaires plus naturellement que toute autre nation, et les fonctions exécutives du gouvernement constituent un genre supérieur d'affaires ; mais les Américains eux-mêmes ne sont pas Présidents dès le berceau. On ne saurait avoir trop d'instruction préparatoire et d'expérience pour occuper

(1) M. Albert Stickney a proposé quelque chose de semblable, dans une étude intéressante et pénétrante, *A true Republic.*

une si haute magistrature. Il est donc difficile de voir quelles raisons sérieuses peuvent faire valoir ceux qui soutiennent que les fonctions de Président doivent être de courte durée pour être essentiellement et complètement républicaines. Si le républicanisme est fondé sur le sens commun, une chose aussi éloignée du sens commun ne peut pas en faire partie. Dans une république aussi bien que dans une monarchie, on ne peut accorder sa confiance à un fonctionnaire public qu'autant qu'il est capable de s'acquitter, comme il convient, des devoirs de sa charge ; or, un système qui chasse de leur poste, après une courte période, les hommes capables aussi inexorablement et aussi certainement que les incapables, n'est pas moins contraire à la sagesse républicaine qu'à la sagesse monarchique. Malheureusement, les Etats-Unis n'acceptent point ce principe. Le Président est congédié presque aussitôt qu'il a appris à connaître les devoirs de sa charge, et un homme qui a passé six ans au Congrès est une curiosité. Nous sommes trop portés à croire que tout homme raisonnable et énergique peut faire de suite, sans préparation, le travail du législateur ou de l'administrateur. Personne ne s'imagine que le commerce des tissus ou de la quincaillerie, ou même que le métier de savetier peut être fait avec succès par d'autres que ceux qui en ont fait, péniblement et sans rien gagner, l'apprentissage, et qui ont con-

sacré leur vie à se perfectionner comme commerçants ou comme saveliers. Mais on pense que la législation est à la portée de tous les hommes arrivés à l'âge mûr et doués d'un peu de finesse, qu'un avocat peut, de temps en temps, trouver son avantage à s'occuper de législation sans abandonner sa clientèle, que tout jeune homme intelligent peut facilement acquérir l'art de faire des lois. L'administration est également une chose que l'on peut confier à un ancien soldat, à un ancien diplomate ou à un politicien populaire : on croit que ces hommes naissent administrateurs. Tous ceux qui ont du talent peuvent se flatter de l'espoir qu'ils sont nés pour être candidats à la Présidence.

Elles sont vraiment extraordinaires, ces conclusions qu'un peuple éminemment pratique a acceptées ; et on peut considérer comme un réveil du sens commun, le désir réel que montre maintenant la nation, de former et préparer les Présidents dans des postes inférieurs mais semblables, tels que le gouvernement des grands Etats. Pour avoir les Présidents qu'il faut au gouvernement fédéral tel qu'il est organisé, le mieux c'est de les choisir parmi les gouverneurs d'Etat les plus capables et les plus expérimentés.

Voilà pour la présentation et l'élection ; mais après l'élection, que se passe-t-il ? Le Président n'est pas tout l'Exécutif. Il ne peut pas gouverner

sans les hommes qu'il nomme avec le consentement et d'après l'avis du Sénat, et qui sont réellement des parties intégrantes de cette branche du gouvernement qu'il représente à lui tout seul. Le caractère et l'expérience des Secrétaires sont presque aussi importants que son talent et ses antécédents ; de sorte que la nomination qu'il fait, confirmée par le Sénat, doit être ajoutée au mécanisme de la présentation par les Conventions et de l'élection par des électeurs automatiques, pour compléter l'énumération des divers événements qui se succèdent dans la formation du pouvoir exécutif.

Les premiers Congrès paraissent avoir considéré l'*Attorney General*, les quatre secrétaires (1) qui constituaient les premiers Cabinets, comme quelque chose de plus que les lieutenants du Président. Avant la réaction républicaine qui suivit la suprématie des fédéralistes, les chefs des départements se rendaient en personne devant la Chambre pour donner les renseignements demandés, et pour faire les propositions qu'ils jugeaient nécessaires, de même que le Président venait lui-même lire son « adresse ». Ils étaient des unités reconnues dans le système gouvernemental, et non de simples zéros placés devant le chiffre présidentiel. La volonté de chacun d'eux comptait comme une volonté indépendante.

(1) Etat, Trésor, Guerre, Marine.

Il semble cependant que les limites de cette indépendance ne furent jamais nettement définies. C'était le Président qui, selon son caractère, décidait s'il devait ou non prendre l'avis des collègues qu'il avait lui-même nommés. Voici, par exemple, un bruit qui courut en 1862 (1) : « Nous ne prétendons pas connaître les secrets d'Etat », disait l' « Evening-News » de New-York, « mais nous tenons de bonne source qu'il n'y a ni entente, ni unité, ni délibération dans notre administration ; que la volonté bien arrêtée du Président d'assumer toute la responsabilité a complètement neutralisé l'idée d'une responsabilité commune ; et que des ordres sont donnés, et des mouvements ordonnés dont les secrétaires apprennent l'existence comme tout le monde, ou qu'ils désapprouvent et blâment même, ce qui est pire. Puis chaque secrétaire dirige son propre département à peu près comme il lui plaît, sans consulter soit le Président, soit ses coadjuteurs, et souvent contre les déterminations prises par les autres ». Voilà un tableau qui nous rappelle un certain premier ministre fort impérieux, celui qui fut fait, dans sa vieillesse, comte de Chatham. Ces bruits étaient peut-être vrais, ou bien ce n'était qu'une simple rumeur ; mais ils montrent un état de choses parfaitement possible. Il n'y a point d'autre influence que

(1) Cité dans *Macmillan's Magazine*, vol. VII. p. 67.

l'ascendant ou le tact du Président qui puisse maintenir l'harmonie dans le Cabinet, et obtenir que les ministres agissent d'un commun accord. Il serait donc très difficile de dire d'une manière précise quels sont les éléments qui constituent l'Exécutif. On ne peut déterminer ces éléments que pour une administration à la fois, et seulement quand elle a pris fin ; et c'est un homme qui en connaît les secrets qui a bien voulu les communiquer.

Nous songeons à M. Lincoln plutôt qu'à ses secrétaires, lorsque nous nous reportons à la période de la guerre ; mais nous songeons à M. Hamilton plutôt qu'au Président Washington, lorsque nous examinons la politique de la première administration. Daniel Webster était plus puissant que le Président Fillmore, et le président Jackson plus puissant que M. le secrétaire Van Buren. C'est le caractère, l'expérience, la situation antérieure des membres du Cabinet qui font qu'ils commandent ou non dans l'administration ; de même, les talents et la préparation antérieure du Président font qu'il est ou qu'il n'est pas une simple figure d'avocat. Un Président faible peut se montrer plus sage que la Convention qui l'a élu, en s'entourant d'un Cabinet d'hommes de valeur.

Par la force même des choses, le Président ne peut guère être tout puissant en matière d'administration ; il l'est seulement comme le président de la

Chambre des Représentants est tout puissant en matière de législation, parce qu'il nomme ceux qui sont tout puissants dans les divers ministères. Le Président doit surtout sa puissance à son droit de veto ; il est puissant, en d'autres termes, comme branche de la législature plutôt que comme chef titulaire de l'Exécutif. Presque toutes les fonctions réellement exécutives sont confiées aux Secrétaires des départements. Un Président a beau être laborieux et désireux de bien faire, il ne pourra pas maintenir la marine en bon état, s'il a un Secrétaire corrompu et incapable au département de la marine ; il ne pourra pas empêcher l'armée de tomber dans la démoralisation, si le Secrétaire de la Guerre manque d'intelligence, d'expérience ou de conscience ; il y aura des pratiques corrompues au département de la justice, quoi qu'il fasse pour changer les méthodes d'un *Attorney-General* qui trompe ou qui est trompé ; il ne pourra pas obtenir l'équité et l'impartialité à l'égard des tribus indiennes, si le Secrétaire de l'intérieur veut déjouer ses plans ; et le Secrétaire d'Etat peut faire derrière son dos autant de mal que le Secrétaire du Trésor. Il pourrait étudier dans le détail et contrôler l'administration d'un département, mais il lui est impossible de les surveiller tous avec soin. Tout ce qu'il sait des actes passés ou présents des secrétaires, lui vient des Secrétaires eux-mêmes, naturellement, et ses messages annuels au Congrès ne

sont en grande partie que la récapitulation des principales choses contenues dans les rapports détaillés que les chefs des départements soumettent en même temps aux Chambres.

Il est cependant facile de s'exagérer la puissance du Cabinet. Après ce que nous avons dit, il est évident que les Secrétaires diffèrent des fonctionnaires permanents, en ce qu'ils ne sont pas permanents. On fait dépendre la durée de leurs fonctions de la supposition que ces fonctions sont plutôt politiques que ministérielles, plutôt indépendantes que subordonnées. On en fait les représentants d'un parti, parce qu'ils sont censés diriger la politique. En réalité, le premier Contrôleur du Trésor a tout autant de pouvoir dans la direction des affaires de son département que le Secrétaire lui-même; et, en pratique, il serait aussi utile de changer ce fonctionnaire, qui est théoriquement permanent, avec chaque changement d'administration, que de n'appliquer ce règlement qu'à son chef officiel. Les bureaux permanents, les employés des départements considèrent les Secrétaires comme des « couronnements mobiles » ; mais il serait probablement aussi commode, dans la pratique, d'avoir un couvercle stable qu'un couvercle mobile. J'ai assez montré que les Secrétaires ne sont pas réellement les directeurs de la politique exécutive du gouvernement, lorsque j'ai fait voir que les Comités permanents du Con-

grès veulent surveiller d'une manière complète l'administration jusque dans ses moindres détails.

Avec le contrôle actuel des affaires, personne ne peut faire quelque chose s'il n'y est autorisé par les Comités. Les Secrétaires des départements pourraient certainement, dans bien des cas, agir avec plus de sagesse que les Comités, parce qu'ils connaissent plus intimement qu'aucun Comité le fonctionnement et les besoins de ces départements. Mais les Comités aiment mieux gouverner en aveugles que de ne pas gouverner du tout, et les Secrétaires se trouvent en fait liés, dans tout ce qui n'est pas la routine, par des lois qui ont été faites pour eux et qu'ils n'ont aucun moyen légal de modifier.

Naturellement, les Secrétaires sont tenus par les *statutes*, et tous leurs devoirs consistent à obéir strictement au Congrès. Le Congrès les a faits et peut les défaire. C'est au Congrès qu'ils doivent rendre compte de la conduite de l'administration. Le chef de chaque département est obligé de faire tous les ans un rapport détaillé des dépenses de son département, de rendre un compte minutieux du travail et de la division des fonctions dans ce département, en donnant le nom de chacun de ses employés. Les principaux devoirs d'un membre du Cabinet nous feront comprendre les devoirs de ses collègues (1). Il

(1) Je tire ceci d'un excellent manuel, *The United States Government*, par Lamphere.

incombe au Secrétaire du Trésor de « préparer des projets pour introduire des améliorations dans la perception et l'emploi du revenu, et pour favoriser le crédit public ; de faire des règlements pour la tenue et la reddition des comptes publics ; d'accorder les autorisations nécessaires pour retirer du Trésor les sommes allouées par le Congrès ; de communiquer au Congrès ou à la Chambre, en personne ou par écrit, les renseignements qui se rapportent à ses fonctions ; de faire tous les travaux qui lui sont demandés sur les questions de finances. Il est obligé d'envoyer tous les ans au Congrès, le premier lundi de juin, un rapport sur les résultats des travaux accomplis et des renseignements rassemblés par le Bureau de la statistique sur l'état des industries, du commerce intérieur, des valeurs, des banques des Etats et des territoires ». « Il fait un règlement, pour le territoire de l'Alaska et pour les rivières voisines, sur la chasse des loutres, des martres, des zibelines et des autres animaux à fourrure ». « Il doit aussi présenter au Congrès, à chaque session, les rapports des Vérifications, où ceux-ci montrent comment ont été dépensés les crédits accordés aux départements de la guerre et de la marine, et aussi des résumés et des tableaux qui montrent séparément les sommes produites par les recettes intérieures ».

Il est naturellement de la plus haute importance qu'un Secrétaire qui a le droit de présenter des pro-

jets de second ordre pour l'administration des recettes de l'Etat et pour le maintien du crédit public, soit bien choisi parmi les hommes les plus habiles dans l'administration des finances et les plus expérimentés dans les affaires. Mais il n'est pas plus nécessaire que l'homme, auquel on confie ces fonctions difficiles, soit un politicien actif, chargé de diriger son département tant que le Président qui l'a nommé continue de rester en fonctions et de lui témoigner sa confiance, qu'il ne l'est d'avoir un homme essentiellement politique pour faire des lois sur la chasse dans l'Alaska et dans les rivières de l'Alaska. Les animaux à fourrure n'ont aucun rapport avec les partis politiques, à moins que ce ne soit comme « dépouilles ». C'est même un désavantage réel que d'avoir un Secrétaire qui a été choisi d'après un tel principe. Il ne peut pas avoir les connaissances, ni par conséquent offrir les avantages d'un fonctionnaire permanent qui est en dehors des luttes de parti et qui s'est élevé aux fonctions les plus élevées de son département par une série de promotions gagnées après de longs services. La politique générale du gouvernement en matière de finances, tout ce qui se rapporte aux grandes opérations du Trésor, dépend de la législation et est complètement entre les mains des Comités des Voies et Moyens et des Finances ; de sorte qu'il est contraire au sens commun de faire une fonc-

tion essentiellement politique du poste du fonctionnaire qui surveille seulement des détails administratifs.

Et cette remarque semble s'appliquer avec plus de force encore aux autres Secrétaires. Ils ont pour exercer leur énergie, un champ moins vaste que celui du Secrétaire du Trésor. Il doit y avoir, dans n'importe quel système, un pouvoir considérable entre les mains du fonctionnaire qui reçoit et distribue des sommes immenses, même s'il les reçoit et les distribue selon les ordres de ses patrons. L'argent, dans ses allées et venues, met en mouvement beaucoup de monde. Il ne peut pas changer de place en grande quantité, sans remuer une grande partie du monde commercial. La direction des détails financiers suffit pour bouleverser les marchés de l'argent. Le Secrétaire du Trésor est donc, moins que ses collègues, un employé principal ; et si ses fonctions ne sont pas réellement politiques, les leurs ne le sont certainement pas.

A propos de cette particularité qu'ont les Secrétaires d'être nommés en tenant compte leurs idées, politiques et traités ensuite comme des fonctionnaires, il est intéressant de voir ce qu'ils représentent et qui ils représentent. Ils sont sans aucun doute, censés représenter le parti politique auxquels ils appartiennent ; mais il arrive souvent qu'il leur est impossible de le faire. Ils sont quelquefois obligés

d'obéir au parti contraire. Nous avons l'habitude de parler du parti auquel a adhéré publiquement le Président et qui a le contrôle des nominations aux fonctions civiles, comme étant le « parti au pouvoir »; mais il est évident que le contrôle du mécanisme exécutif n'est pas tout le pouvoir, qu'il n'est même qu'une petite partie du pouvoir dans un pays gouverné comme le nôtre. En qualité de fonctionnaire de l'exécutif, le Président est le serviteur du Congrès ; et les membres du Cabinet, qui n'ont que des fonctions exécutives, sont complètement les serviteurs du Congrès. Cependant, en outre de ses fonctions de chef titulaire de l'Exécutif, le Président forme, grâce à son droit de veto, une troisième branche de la législature, et le parti qu'il représente est au pouvoir comme il le serait s'il avait de son côté la majorité des membres d'une des deux autres branches du Congrès. Si la Chambre et le Sénat sont d'un parti, et le Président avec ses ministres de l'autre, on peut à peine dire que son parti est au pouvoir, car il ne lui reste que le droit de veto pour empêcher ou retarder certaines mesures. Les démocrates étaient au pouvoir pendant les sessions du 25e Congrès, parce qu'ils avaient la majorité au Sénat et Andrew Jackson à la Maison Blanche ; mais les Présidents qui sont venus après lui ont eu contre eux la Chambre et le Sénat (1).

(1) « En Amérique, le Président ne peut empêcher la

C'est cette possibilité constante de la différence de parti entre le président et le Congrès, qui complique beaucoup notre système de gouvernement par les partis. L'histoire des administrations n'est pas nécessairement l'histoire des partis. Les élections présidentielles peuvent faire pencher d'un côté la balance du pouvoir pour un parti, et les élections du Sénat au second degré peuvent la faire pencher de l'autre côté. Il est rarement possible d'avoir une administration forte, concentrée dans les mains d'un parti qui aurait une organisation politique, unique et reconnue, qui détiendrait toutes les énergies de l'Etat, et qui aurait, grâce à cette puissance, toute la responsabilité. Nous sommes ainsi privés du véritable gouvernement de parti, tel que nous le désirons, et tel qu'il faut certainement le désirer dans un gouvernemcnt comme le nôtre. Le gou-

formation des lois ; il ne saurait se soustraire à l'obligation de les exécuter. Son concours sincère et zélé est sans doute utile, mais n'est point nécessaire à la marche du gouvernement. Dans tout ce qu'il fait d'essentiel, on le soumet directement ou indirectement à la législature ; ou il est entièrement indépendant d'elle, il ne peut presque rien. C'est donc sa faiblesse, et non sa force, qui lui permet de vivre en opposition avec le pouvoir législatif. En Europe, il faut qu'il y ait accord entre le roi et les Chambres, parce que il peut y avoir lutte sérieuse entre eux. En Amérique, l'accord n'est pas obligé, parce que la lutte est impossible». De Tocqueville, t I, p. 212 de la 2e édition, Paris, 1835.

vernement de parti ne peut exister que si le contrôle absolu de l'administration, la nomination des fonctionnaires et la direction de ses ressources et de sa politique sont confiés directement à cette branche du gouvernement qui possède la puissance suprême, c'est-à-dire au corps représentatif.

Roger Sherman, l'un des hommes les plus clairvoyants et les plus sages de la grande Convention de 1787, exposa et démontra hardiment ce fait et proposa de l'accepter franchement. Il comprenait qu'il fallait forcément rendre tout-puissant le Congrès national que la Convention allait créer ; aussi affirma-t-il qu' « il considérait la magistrature exécutive uniquement comme une institution destinée à faire exécuter la volonté de la législature ; que la personne et les personnes qui constitueraient l'Exécutif devraient être nommées par la législature et responsables devant la législature, qui est le dépositaire de la volonté suprême de la société ». L'Exécutif était si complètement, à ses yeux, le serviteur de la volonté législative, qu'il voulait que la législature fût juge du nombre de personnes dont l'Exécutif devrait se composer.

Il semble que plusieurs autres membres de la Convention étaient à peu près de son avis sur ces questions. Ce qui empêcha la majorité d'accepter ces vues, ce fut, paraît-il, le désir de créer, pour la balance des pouvoirs, beaucoup de ces contrepoids

qui décorent maintenant la « théorie littéraire » de la Constitution.

L'anomalie qui en a résulté est surtout frappante dans les rapports de parti qui existent entre le Président et son Cabinet. Le Président est un homme de parti — il est élu pour cette raison — et cependant il annule souvent les lois votées par le parti qu'il représente; ou peut dire que, de nos jours, il est rare de trouver un Cabinet composé des hommes qui représentent réellement un parti. Ce sont les hommes de son parti que le Président préfère, mais ce ne sont pas nécessairement ou toujours ceux que préfère son parti. La réputation de quelques-uns des Cabinets récents est tombée si bas, même aux yeux de leurs amis politiques, que les critiques de nos principaux journaux n'hésitent pas à exprimer ouvertement et librement le mépris qu'ils éprouvent pour les membres de ces Cabinets. « Quand M. — a été nommé Secrétaire, dit en ricanant la « Nation » de New-York, tout le monde a été certain qu'il traiterait son Ministère comme « dépouilles » ; aussi personne n'a été désappointé. C'est un de ces hommes d'Etat qui ne conçoivent pas qu'une branche de l'administration publique n'ait point de dépouilles ». Le Cabinet n'a aucune influence sur son parti, il n'en a pas, non plus, la direction qui semblerait cependant appartenir à sa situation officielle : tels sont les

résultats de notre système constitutionnel, comme nous le montre le fait que le Cabinet est devenu de plus en plus insignifiant dans son parti, à mesure que le système a vieilli. Les rapports qui existaient entre les premiers Cabinets et les premiers Congrès ressemblaient beaucoup à ceux qui existent entre des chefs et leur parti. Hamilton et Gallatin dirigèrent les Chambres plutôt qu'ils ne leur obéirent; et pendant longtemps, les propositions des secrétaires des départements reçurent des Comités législatifs un accueil respectueux et bienveillant. Mais, à mesure que les Comités acquirent de la puissance et de l'influence, l'autorité du Cabinet perdit du terrain. Le Congrès s'empara du gouvernement, dès qu'il fut devenu son propre maître; de nos jours, un Secrétaire ne peut plus se prévaloir de ses fonctions pour se mettre à la tête d'un parti. Le Congrès considère comme une véritable impertinence tout conseil qui ne lui vient pas d'un de ses membres.

Il est, en même temps, évident que le Congrès n'a que des moyens très limités et très insuffisants pour contrôler et surveiller minutieusement les départements, comme il voudrait le faire. Les rapports avec le Président se réduisent aux messages exécutifs, et ses rapports avec les départements se réduisent aux consultations particulières peu faciles entre les Comités et les fonctionnaires de l'Exécutif, à

des entrevues irrégulières des ministres avec les membres du Congrès, à des lettres que les Secrétaires du Cabinet envoient, de temps à autre, aux présidents des deux Chambres à des époques fixes, ou à une réponse, dès qu'une demande d'enquête a été formellement décidée. Le Congrès est, quoi qu'il fasse, à peu près en dehors des Ministères. De temps en temps, dans ces efforts spasmodiques qu'il fait pour dissiper ou pour confirmer des soupçons de malversation ou de corruption éhontée, il ordonne des enquêtes spéciales, ennuyeuses, déplaisantes; et ces enquêtes elles-mêmes ne lui donnent guère qu'une idée très superficielle de l'intérieur d'une petite province de l'administration fédérale. Des fonctionnaires hostiles ou rusés peuvent toujours le tenir à distance par un subterfuge ou une dissimulation habile. Il peut troubler violemment, mais il peut rarement examiner jusqu'au fond les eaux de la mer où nagent et s'engraissent les gros poissons des services civils. Son filet agite le fond sans le nettoyer. A moins qu'il ait à la tête des départements des hommes capables et courageux, au courant de ce qu'il veut et entièrement d'accord avec ses projets, il peut tout au plus effrayer ces fonctionnaires qui n'ont pas d'autres accusateurs que leur conscience.

Il est facile de voir comment les agents exécutifs peuvent éviter d'obéir aux ordres du Congrès et élu-

der ses questions. Les Comités commandent, mais ils ne peuvent pas surveiller l'exécution de leurs ordres. Les Secrétaires ne sont pas assez libres pour avoir une politique indépendante, mais ils le sont assez pour être de médiocres serviteurs, parce que le Congrès ne peut pas les gouverner. Une fois installés, la possession de leurs fonctions ne dépend pas de la volonté du Congrès. S'ils plaisent au Président et qu'ils s'entendent avec leurs collègues, ils n'ont pas à se préoccuper sérieusement du déplaisir des Chambres, à moins qu'ils ne s'exposent follement par un crime à être jugés par le Congrès. Si leurs folies ne sont pas trop évidentes, trop extravagantes, ils peuvent conserver leur poste jusqu'à ce que la terre ait fait quatre fois son voyage annuel autour du soleil. Ils peuvent faire tous les jours des bévues dans l'administration, commettre faute sur faute dans leurs affaires, contrecarrer les desseins du Congrès par mille petites tracasseries et faire claquer les doigts de joie en voyant son mécontentement. On leur a refusé la satisfaction de posséder un pouvoir réel, mais ils ont le plaisir de jouir en toute sécurité d'une mesquine indépendance qui les rend rusés et intrigants. Il y a plusieurs façons d'obéir, et si le Congrès n'est pas content, que leur importe? Ce n'est pas le Congrès qui leur a donné leur place, et il peut difficilement la leur enlever.

Cependant, il reste vrai que toutes les affaires importantes des départements sont faites d'après les directions des Comités permanents. Le Président présente, et, avec l'approbation législative, nomme aux fonctions les plus importantes du gouvernement ; les membres du Cabinet ont le privilège de lui donner leur avis sur les choses pour lesquelles il ne peut pas prendre une décision définitive sans l'assentiment du Sénat; mais les principes de la politique sont tous laissés à la décision de la législature et non à celle de l'Exécutif. C'est une bien petite satisfaction pour un homme que de posséder le privilège stérile de proposer les meilleurs moyens d'expédier les affaires courantes des divers bureaux, tandis que les grands projets que ce travail quotidien doit faire réussir lui sont donnés par d'autres hommes placés au-dessus de lui.

Si un homme a reçu l'ordre d'aller ici ou là, et qu'il soit obligé d'y aller, qu'il le veuille ou non, il n'appréciera guère la liberté qu'on lui laisse d'y aller à pied ou à cheval. La seule question importante, c'est de savoir si oui ou non le Congrès peut exercer un contrôle réel et efficace et offrir des garanties suffisantes de responsabilité à ceux qu'il représente, et enfin si cet arrangement peut produire un bon gouvernement.

Personne, je le suppose du moins, ne conteste le principe d'après lequel les représentants du peuple

possédent l'autorité suprême dans toutes les questions de gouvernement, tandis que l'administration est simplement la partie du gouvernement qui est confiée à des employés. La législation est la force créatrice, elle fixe ce qui sera fait ; et si le Président ne peut pas ou ne veut pas arrêter une loi, en vertu de son pouvoir extraordinaire, en tant que partie de la législature, il a le devoir évident, certain, d'obéir au Congrès. Et si c'est son devoir d'obéir, à plus forte raison est-ce le devoir de ses subordonnés. Le pouvoir de faire des lois est naturellement et essentiellement le pouvoir de diriger, et ce pouvoir appartient au Congrès. Ce principe ne comporte aucune réserve, il est en parfait accord avec tous les usages anglo-saxons ; la difficulté, s'il y en a une, réside dans le choix des moyens à employer pour donner de l'efficacité à ce principe. Le moyen naturel consiste, semble-t-il, à donner à l'Assemblée représentative le droit de surveiller constamment et sérieusement les serviteurs exécutifs de sa volonté, et de les rendre absolument responsables : en d'autres termes, à lui accorder le privilège de les congédier, toutes les fois que leurs services cessent d'être satisfaisants. C'est là le privilège naturel de tous les maîtres. Si le Congrès ne le possède pas, on peut dire que son autorité suprême est entravée ; mais il la possède quand même. Les fonctionnaires de l'Exécutif n'en sont pas moins ses serviteurs ; la

seule différence, c'est que, s'ils se montrent négligents ou incapables, ou trompeurs, le Congrès est obligé de se contenter de leurs services tels qu'ils sont, en attendant que le principal administrateur, le Président, veuille bien nommer de meilleurs Secrétaires. Il ne peut pas les rendre dociles, quoiqu'il puisse les obliger à obéir pour toutes les choses importantes. Le Congrès est le maître quand il s'agit de faire des lois, mais quand il faut les faire appliquer, il n'est que magistrat. Il commande avec une autorité absolue, mais il ne peut punir ceux qui désobéissent qu'en usant d'une procédure judiciaire lente et régulière.

Machiavel déclare que, « dans l'intérêt de la stabilité de l'Etat, il est très important que la Constitution accorde toutes les facilités pour accuser ceux que l'on soupçonne d'avoir commis une mauvaise action ». L'auteur d'un article de la *Westminster Review* fait, sur cette déclaration, le judicieux commentaire qui suit : « Les avantages de cette facilité sont de deux sortes. D'abord, la peur salutaire du jour prochain où ils seront probablement obligés de rendre compte de leurs actes, empêchera certains hommes mauvais et égoïstes de se livrer à leurs coupables machinations ; en second lieu, la voie légale de l'accusation offre une issue aux penchants vicieux du corps politique, penchants qui ruineraient complètement la Constitution, s'ils étaient

gênés ou refoulés... ; il n'y a plus de distinction entre l'accusation et la calomnie (1). » Voilà les avantages que voulait obtenir notre Constitution fédérale au moyen de ses règles sur la mise en accusation. Aucun serviteur de l'Etat, pas même le Président, ne devait être au-dessus d'une mise en accusation par la Chambre des Représentants et d'un jugement du Sénat. Mais les conditions requises pour une mise en accusation, comme celles qui sont nécessaires pour amender la Constitution, sont très difficiles à réunir et il est difficile aussi d'en tirer parti. Il faut de la passion pour produire de semblables événements; et seuls les crimes les plus grossiers contre les lois du pays peuvent leur faire produire un effet rapide et complet. Une indignation assez grande pour faire oublier les intérêts de parti peut garantir une condamnation; rien de moins puissant ne le peut.

Si l'on juge d'après le passé, la mise en accusation n'est qu'une menace vaine. La Chambre des Représentants est un grand jury très lent à agir, et le Sénat une Cour de justice fort incertaine.

De plus, les grands crimes qui pourraient donner lieu assez rapidement à une mise en accusation ne sont pas fréquents dans les services publics les plus relâchés. Une opinion publique vigilante empêche

(1) *Westminster Review*, vol. LXVI, p. 193.

généralement qu'ils se produisent. Ce qui, d'ordinaire, gêne et entrave un bon gouvernement, c'est la sottise et l'incapacité des ministres d'Etat. C'est pourquoi le droit d'accuser, de juger et de punir pour un crime public est moins nécessaire que le droit et le privilège de congédier les ministres pour cause d'incapacité. La mise en accusation vise autre chose que l'administration. Un négociant ne voudrait pas, même si la loi le lui permettait, fusiller un employé qui ne pourrait pas apprendre à faire du commerce. Il atteint également bien son but en le congédiant et il est moins cruel pour son employé. Le défaut criant de notre système, c'est que l'autorité constitutionnelle, qui a la prérogative de diriger la politique et de surveiller l'administration, a moins de facilité pour obtenir que son travail soit bien fait que le plus humble citoyen pour se faire aider dans ses entreprises. L'autorité qui s'intéresse le plus aux nominations et aux devoirs des fonctionnaires civils n'a presque pas à s'occuper des nominations et encore moins des renvois. Le Président nomme avec la sanction du Sénat, et il ne peut pas renvoyer ses conseillers sans le consentement législatif (1); cependant, en réalité, les ministres servent non pas le Président, mais le Congrès, et le Congrès ne peut ni les nommer ni les

(1) Loi sur la tenure des fonctions, déjà étudiée.

congédier. En d'autres termes, c'est au Président à prendre l'initiative pour les deux choses bien qu'il ne soit pas le maître réel; et le Congrès, qui est le maître réel, n'a, dans ces importantes questions, qu'une voix consultative, qu'il peut exprimer par sa Chambre haute, mais seulement lorsque le Président demande son avis. Je considérerais mes entreprises comme désespérées, si mon principal employé devait être nommé par une troisième personne, et chargé ensuite, sans que j'eusse un droit de contrôle sur lui, de choisir lui-même et de diriger ses subordonnés, non pas d'après mes ordres, mais en demandant seulement mon consentement.

Les rapports qui existent entre le Congrès et les départements sont fatalement démoralisateurs pour l'un et pour les autres. Il n'y a et il ne saurait y avoir entre eux rien qui ressemble à la confiance et à une collaboration complète. On peut excuser les départements de l'attitude hostile qu'ils prennent quelquefois à l'égard du Congrès, car c'est un sentiment humain qui pousse le serviteur à craindre et à tromper le maître qu'il ne considère pas comme un ami, mais qu'il soupçonne d'épier ses mouvements avec défiance. Le Congrès ne peut pas contrôler les Secrétaires de l'Exécutif sans les déshonorer. Le seul instrument qu'il possède dans ce but, c'est l'enquête, l'inspection semi-judiciaire des coins que l'on suppose sales. Il est obligé d'attirer les regards du

public en avouant qu'il a des soupçons, puis il grossit et augmente le scandale en lançant ses Commités pour interroger des subordonnés épouvantés et des ministres maussades. Après que tout est terminé et que la faute est découverte, on ne fait, ordinairement, rien du tout. Les coupables, s'il y en a, restent souvent en place, déshonorés aux yeux du public, ruinés dans l'estime des honnêtes gens, mais recevant toujours leur traitement et attendant confortablement que le public, dont la mémoire est courte, les oublie. Pourquoi déterrer le cadavre si vous ne voulez pas le faire disparaître?

Puis les départements se plaignent fréquemment de l'exigence constante du Congrès à leur égard. Ils murmurent parce qu'ils sont toujours occupés, disent-ils, à satisfaire sa curiosité et à répondre aux demandes de son activité inquiète. Les employés ont peine à pouvoir tenir au courant les affaires de leurs départements; mais le Congrès leur demande sans cesse des renseignements qu'ils sont obligés d'aller puiser laborieusement à toutes sortes de sources, les unes accessibles, les autres très éloignées. Un grand discours au Sénat peut leur coûter des heures de travail et de préoccupation : car le sénateur qui le fait ne manque guère de présenter auparavant une motion pour demander à un des secrétaires une statistique sur tel ou tel sujet qu'il veut traiter dans son discours. S'il veut parler des

finances, il lui faut des tableaux comparatifs des impôts ; s'il s'agit du commerce ou des tarifs de douane, il ne peut pas se passer des moindres chiffres qui figurent aux comptes du Trésor ; quel que soit son sujet, les renseignements officiels sont toujours la base la plus sûre pour son édifice. D'ordinaire, le Sénat n'hésite pas à approuver la motion qui doit mettre à son service tous les employés de l'administration. Et naturellement, la Chambre pose, elle aussi, d'innombrables questions auxquelles doivent répondre, jusque dans les derniers détails, les employés patients et les Secrétaires mécontents. Voilà ce que les fonctionnaires ministériels appellent avec humeur la tyrannie du Congrès, et aucun homme impartial ne peut raisonnablement leur interdire de se servir de ce mot.

Je ne sais rien de plus difficile à exposer clairement et en restant dans de justes limites, que la manière dont la nation contrôle la politique, malgré ces bizarreries et ce cache-cache de l'autorité. On se demande, en effet, si elle contrôle tous les sentiers et tous les détours que peuvent prendre la responsabilité législative et la responsabilité exécutive. Elle est obligée de suivre le Congrès un peu en aveugle ; on sait que le Congrès obéit à ses Comités sans bien les comprendre : et les Comités confient le soin de mettre leurs projets à exécution à des fonctionnaires qui ont maintes

occasions de les tromper. Après tous ces actes faits aveuglément, est-il bien probable que l'autorité suprême, le peuple, voie clairement ce qui a été fait ou ce qui le sera une autre fois ? Prenez, par exemple, la politique financière, — c'est un exemple bien choisi, car, comme je l'ai montré, on parle davantage au Congrès des diverses étapes législatives de la politique financière que de tout autre affaire, et c'est aussi un exemple extrême. Après que la Chambre a fini par s'entendre lentement, à la suite de nombreux projets et de nombreuses discussions, sur les affectations des crédits et la fixation des impôts, les conseils impératifs et l'insistance obstinée du Sénat mettent si bien la confusion dans tout ce travail, que les Commissions de conférence, elles-mêmes, ne voient pas très clairement quels ont été les résultats de ces désaccords. Puis, lorsque ce compromis est voté et a acquis force de loi, la manière de le faire exécuter échappe au contrôle des Chambres et est laissée aux départements. Comment l'intelligence du peuple — je ne dis pas la volonté — peut-elle exercer un contrôle sur le cours des affaires dans de pareilles conditions? Il n'y a point de vis de responsabilité qu'il puisse tourner sur la conscience ou sur les pouces officiels des Comités du Congrès chargés spécialement de ces travaux. Les Comités du Congrès ne sont rien pour la nation ; ils ne sont que les pièces du mécanisme intérieur du Con-

grès. Pour le Congrès, ils sont permanents ou non. Et comme le Congrès est à peine certain d'être le maître avec eux, il est peu probable que les collèges électoraux puissent les gouverner. Quant aux départements, il est plus facile au Congrès qu'au peuple d'obtenir d'eux une obéissance docile et des services suffisants. Le Congrès est et doit être, dans ces questions, l'œil et la voix de la nation. S'il ne peut pas voir ce qui va mal et ne peut pas se faire obéir quand il commande, la nation est également aveugle et muette.

C'est là, pour parler sans ambages, le résultat pratique de l'émiettement de l'autorité, du morcellement que l'on a imaginé dans notre système politique. Chaque branche du gouvernement a reçu une petite parcelle de responsabilité, à laquelle la conscience de chaque fonctionnaire peut se soustraire facilement. Tout coupable soupçonné d'un méfait peut faire retomber sa responsabilité sur ses camarades. Le Congrès est-il accusé d'avoir fait des lois corrompues, imparfaites ou insensées? Il peut répondre qu'il est obligé de suivre à la hâte ses Comités ou de ne faire que parler; il n'y peut rien, si un Comité le pousse, à son insu, dans des entreprises injustes ou absurdes. Si l'administration commet des erreurs et se précipite dans toutes sortes de difficultés, les Secrétaires se hâtent de donner comme excuse les ordres déraisonnables

et imprudents du Congrès, et le Congrès blâme les Secrétaires. Les Secrétaires affirment que tout le mal aurait été évité, s'ils avaient été autorisés à proposer les mesures nécessaires; et les hommes qui ont voté les mesures existantes avouent, à leur tour, qu'ils désespèrent d'avoir un bon gouvernement, tant qu'ils seront obligés de confier l'exécution de leurs lois à l'incompétence et à la maladresse d'hommes nommés par un autre homme et responsables devant lui. Comment le maître d'école, je veux dire la nation, peut-il savoir quel est l'élève qu'il faut fouetter ?

On ne peut nier que l'autorité ainsi morcelée, la responsabilité ainsi dissimulée ne soient de nature à paralyser grandement le gouvernement en cas de danger. Il n'y a que peu ou même il n'y a point de déterminations importantes qui puissent être prises par une branche du gouvernement sans le consentement ou la coopération d'une autre branche. Le Congrès agit par l'intermédiaire du Président et de son Cabinet; le Président et son Cabinet sont obligés de se conformer à la volonté du Congrès. Il n'y a pas de chef suprême — soit magistrat, soit Assemblée représentative — qui puisse décider, de suite et avec une autorité complète, de ce qu'il faut faire, au moment où une décision doit être prise, et cela immédiatement. Naturellement, ce défaut se fait sentir à tous les moments, aussi bien quand il s'agit

de l'expédition des affaires courantes qu'aux heures de crise; mais si une difficulté surgissait tout à coup, ce défaut pourrait être fatal; ou bien il causerait la ruine du système, ou bien il ne permettrait pas de lutter contre ces circonstances critiques (1). La politiqne ne peut être ni prompte ni franche, quand elle est obligée de servir plusieurs maîtres. Elle cherche des équivoques, elle hésite ou bien elle échoue complètement. Elle peut sortir du Congrès avec des desseins très nets, et être ensuite égarée ou mutilée par l'Exécutif.

S'il y a un principe parfaitement évident, c'est celui-ci : dans toute affaire, qu'elle soit gouvernementale ou commerciale, *il faut se fier à quelqu'un*, afin qu'on sache, si les choses vont mal, qui doit être puni. Afin de faire marcher votre commerce avec la rapidité et le succès que vous désirez, vous êtes obligé de vous fier, sans arrière-pensée, à votre principal employé, de lui donner les moyens de vous ruiner, parce que vous lui fournissez ainsi des motifs de vous servir. Sa réputation, son honneur ou sa honte, toutes ses expérances commerciales dépendent de votre succès. La nature humaine est à

(1) Ces « si » sont abondamment justifiés par les actes de l'Exécutif au moment de la guerre. La Constitution fut laissée de côté pour que le président Lincoln pût agir avec toute la promptitude nécessaire et selon les circonstances.

peu près la même dans le gouvernement que dans le commerce des tissus. Le pouvoir et la responsabilité absolue pour l'usage qu'on en fait sont les éléments essentiels d'un bon gouvernement. Le sentiment de la plus haute responsabilité, les sentiments nobles et élevés que nous donne la confiance des autres envers nous, la conscience d'être dans une position officielle tellement en vue que l'accomplissement fidèle du devoir sera nécessairement reconnu et récompensé, et tout abus de confiance découvert et puni, — voilà les influences, les seules influences qui produisent les hommes d'Etat pratiques, énergiques et honnêtes. Les meilleurs gouverneurs sont toujours ceux à qui l'on donne beaucoup de pouvoirs en leur faisant comprendre qu'ils seront abondamment honorés et récompensés s'ils en font un bon usage, et que rien ne pourra les mettre à l'abri des châtiments les plus sévères s'ils en abusent.

C'est donc un défaut radical dans notre Constitution que ce morcellement du pouvoir et cet émiettement de la responsabilité. On dirait que la Convention de 1787 s'est proposé avant tout de commettre cette faute grossière. La « théorie littéraire » des contrepoids et de l'équilibre donne une idée très exacte de ce qu'ont voulu faire les auteurs de la Constitution ; et ces contrepoids et cet équilibre ont été de plus en plus nuisibles, à mesure qu'ils sont devenus plus réels. On peut dire, sans craindre de

se tromper, que si les membres de cette Convention extraordinaire étaient rassemblés maintenant pour contempler l'œuvre de leurs mains à la lumière du siècle qui l'a mise à l'épreuve, ils seraient les premiers à admettre que l'unique résultat du morcellement du pouvoir a été de le rendre irresponsable. Voilà ce qui a retardé la réforme des fonctions civiles dans ce pays et ce qui fait douter qu'elle s'accomplisse jamais. Nous sommes exactement dans le cas où était l'Angleterre avant de faire la réforme pour laquelle nous luttons maintenant. La date de cette réforme en Angleterre n'est pas moins significative que le fait lui-même. Elle n'a été accomplie que le jour où les ministres de la couronne sont devenus,réellement et d'une manière certaine,responsables devant un seul maître. Voilà la leçon la plus frappante et la plus suggestive que nous trouvions dans l'histoire intéressante et précieuse de M. Eaton sur les fonctions civiles dans la Grande-Bretagne. La réforme fut faite en 1853 par le Cabinet de Lord Aberdeen. Elle fut conseillée par les fonctionnaires chargés de faire les nominations, et le ministère la fit voter malgré l'opposition de la Chambre des Communes, parce que, bien que cela semble paradoxal, il en était arrivé à avoir conscience de sa responsabilité devant la Chambre des Communes, ou plutôt devant la nation qui est représentée par la Chambre.

Les progrès considérables qui ont été réalisés dans les services publics de l'empire britannique depuis l'époque de Walpole et de Newcastle, sont allés de pair avec le perfectionnement de ce système que l'on désigne maintenant du nom de gouvernement par un Cabinet responsable. Ce système n'est arrivé à la perfection que petit à petit et lentement. Ce n'est que longtemps après Walpole que l'on finit par accepter, comme un principe constitutionnel, la responsabilité du Cabinet tout entier — cette unité de responsabilité qui lui fait considérer la Chambre des Communes comme son unique maître. « Lorsqu'il était d'usage de constituer les Cabinets avec des hommes dont les idées politiques étaient différentes les membres de ces Cabinets ne considéraient pas et, ne pouvaient pas considérer leur responsabilité devant le parlement comme une et indivisible. La démission d'un membre important ou même du premier ministre n'était pas regardée comme devant entraîner la retraite simultanée de tous ses collègues. A l'époque de la chute de Sir Robert Walpole, cinquante ans après le changement de dynastie qui suivit la révolution (c'était le premier exemple d'une démission par déférence pour un vote parlementaire hostile), nous voyons le roi prier le successeur de Walpole, Pulteney, « de ne pas déranger le gouvernement en faisant trop de changements au milieu d'une session » ; et Pulteney lui répondit qu'il se-

rait satisfait pourvu que « les principaux forts du gouvernement », c'est-à-dire les principaux ministères, fussent entre ses mains. Ce n'est que lorsque le ministère de Lord North fut remplacé par celui de Lord Rockingham en 1782, qu'un ministère tout entier, à l'exception du Lord Chancelier, se retira à la suite d'un vote par lequel la Chambre des communes lui retirait sa confiance. Depuis lors la démission du chef du gouvernement, par déférence pour un vote hostile de la Chambre populaire, a toujours été suivie de la démission de tous ses collègues (1) ».

Mais, même après ce précédent, il s'écoula encore bien des années avant que les ministres fussent libres de ne plaire qu'à la Chambre des Communes, — libres aussi de suivre leur propre politique, sans prendre l'avis du souverain. Jusqu'à la mort de George IV, ils sentirent qu'ils devaient obéissance au roi en même temps qu'à la Chambre des Communes. La composition des ministères dépendait encore beaucoup du caprice royal, et leurs actes étaient gênés par la nécessité de naviguer habilement et attentivement entre le déplaisir du parlement et le mécontentement de Sa Majesté. Le siècle présent s'était en partie écoulé et le règne de Victoria était proche,

(1) *Central Government* (*Engl. Citizen Series*), H. D. Traill, p. 20.

quand ils furent pour la première fois libres, d'obéir uniquement aux représentants du peuple. Lorsqu'ils furent devenus responsables devant la Chambre des Communes seule, et presque aussitôt qu'ils furent sûrs de leur nouvelle position de serviteurs du peuple, ils furent portés à faire des tentatives presque hasardeuses pour réformer les fonctions civiles.

Ils sentaient que tout le poids et toute la responsabilité du gouvernement reposaient sur leurs épaules, ils étaient attentifs aux intérêts de leur parti, ils voulaient laisser un nom sans tache et par suite faire voter de bonnes lois ; aussi, furent-ils les premiers à proposer et à soutenir un meilleur système pour les nominations dans les services dont ils étaient les chefs reconnus. Ils déclarèrent immédiatement que c'était « le devoir de l'Exécutif d'assurer le fonctionnement efficace et harmonieux des services civils, » qu'ils ne pouvaient point transférer « ce devoir à un autre corps beaucoup moins compétent qu'eux-mêmes, sans enfreindre un grand principe constitutionnel, qui avait déjà été enfreint trop souvent, au grand détriment des services publics. » Ils résolurent donc eux-mêmes d'inaugurer le système du choix d'après le mérite, sans attendre l'assentiment du parlement, en abandonnant leur droit de nomination dans les divers départements à une Commission d'examen impartiale. Ils espéraient que l'opinion publique obligerait le parlement, une

fois la chose faite, à voter les crédits nécessaires pour faire réussir leur plan. Et ils ne comptèrent point sans leur hôte. Les membres de la Chambre des Communes avaient exercé depuis un temps immémorial, par des moyens peu recommandables, un patronage national qu'ils étaient heureux de posséder et qui faisait leur puissance. C'est malgré eux qu'ils consentirent à abandonner ce patronage, mais ils n'eurent pas l'audace d'avouer leur répugnance suspecte en présence de la proposition honorable d'un ministère qui avait leur confiance et qui était soutenu dans son projet par tous les honnêtes gens de la nation. Le monde eut alors la joie de voir le doux mais rare spectacle de chefs de parti,qui sacrifièrent librement et spontanément, pour avoir un bon gouvernement, les « dépouilles » de leurs fonctions si longtemps chères à leur parti et à l'Assemblée qu'ils représentaient et qu'ils servaient.

Dans notre pays, la réforme s'est faite d'une manière tout à fait opposée. Ni l'Exécutif ni le Congrès ne l'ont commencée. C'est le peuple qui l'a réclamée impérieusement; l'opinion publique l'a demandée au Congrès, et il a formulé sa demande plusieurs fois, en insistant chaque fois davantage, avant que le Congrès s'en soit occupé. Cette réforme a fait son chemin : la multitude a d'abord été convaincue de son utilité et maintenant un petit nombre d'hommes se propose de la faire aboutir. Parmi les principales

difficultés qui lui ont barré la route et qui l'empêchent d'être complètement réalisée, il y a ce principe intrinsèque de notre Constitution dont je viens de parler et qui la pénètre entièrement, le principe des pouvoirs divisés. Avant d'introduire une réforme réelle et durable des services civils dans un pays où l'autonomie donne aux fonctions publiques une forme spéciale, il est nécessaire de tracer une ligne de démarcation très nette entre les fonctions qui sont politiques et celles qui ne le sont pas. Pour toutes les fonctions dont le titulaire n'a pas à choisir entre plusieurs partis politiques, on doit choisir les candidats d'après leur connaissance des affaires, d'après leur mérite, et leur donner l'avancement qu'ils ont gagné par leur travail. Quant aux fonctionnaires qui ont le privilège de choisir les idées politiques au service desquelles ils doivent mettre leur administration, il n'y a que les partis qui puissent les choisir ou les congédier, les récompenser ou les punir. Ces fonctionnaires sont peu nombreux sous n'importe quel gouvernement. On dit qu'il n'y en a que cinquante au plus dans les services civils de la Grande-Bretagne ; mais ces cinquante entrent et sortent suivant que le gouvernement passe d'un parti à un autre parti. Pour nos services civils, il serait, je crois, très difficile de tracer la ligne de démarcation. Dans toutes les hautes fonctions, cette distinction particulière est tout-à-fait

vague. On est dans le doute au sujet du Cabinet lui-même. Les Secrétaires sont-ils ou ne sont-ils pas des fonctionnaires politiques ? Il semble qu'ils ne sont exclusivement ni l'un ni l'autre. Ils sont au moins à demi politiques. D'un côté, ils sont simplement les serviteurs du Congrès, et cependant, d'un autre côté, ils ont assez de liberté pour défigurer et pour colorer, sinon pour choisir, un but politique. Ils peuvent faire échouer des projets, s'ils ne peuvent pas en faire. Faut-il en faire des fonctionnaires permanents, parce que ce sont de simples Secrétaires, ou bien la durée de leurs fonctions doit-elle dépendre de la fortune des partis, parce qu'ils ont beaucoup d'occasions de rendre des services aux partis ? Et si l'une des deux règles doit leur être appliquée, à combien et auxquels de leurs subordonnés faudra-t-il l'étendre ? Si ce ne sont pas réellement ou nécessairement des hommes de parti, qu'ils passent des examens et se soumettent aux épreuves ordinaires pour montrer leur capacité, que les petits saute-ruisseau travaillent pour s'élever jusqu'au poste de Secrétaire ; sinon, qu'ils soient strictement, absolument responsables devant leur parti. Voilà le point principal d'une réforme pratique des services civils.

Ce doute sur la position exacte des principaux ministres d'Etat dans notre système fait bien comprendre le système lui-même. Ce système complet est logique et simple ; mais on ne le trouve complet

qu'en théorie. Dans la réalité il surprend et présente des mystères à chaque changement de point de vue. L'observateur pratique, qui recherche les faits et examine son organisation actuelle, est souvent très embarrassé pour découvrir les véritables méthodes de gouvernement. Il rencontre des pièges de tous les côtés. Si des jurisconsultes constitutionnels aux principes sévères remplissaient le Congrès et étaient à la tête des départements, ils obéiraient formellement à toutes les clauses de la Constitution et il serait aussi facile de savoir, exactement, et d'avance à quoi le gouvernement ressemblera intérieurement demain, qu'il l'est de savoir à quoi il ressemblait hier extérieurement. Mais ni la science, ni la conscience ne rapprochent les politiciens de la Constitution ; et nous avons à nous occuper des politiciens aujourd'hui, quand nous étudions le gouvernement.

Tout gouvernement est en grande partie ce que sont les hommes qui le constituent. Si leur caractère et leurs opinions changent de temps en temps, la nature du gouvernement change avec eux ; et comme leur caractère et leurs opinions changent souvent, il est très difficile de faire du gouvernement un tableau dont on puisse dire qu'il était parfaitement fidèle hier, et qu'il sera très probablement exact encore demain. Ajoutez à ces difficultés, que l'on peut appeler les difficultés de la nature

humaine, d'autres difficultés que renferme notre système, la difficulté des distinctions légales subtiles, un beau plan théorique tracé avec des lignes délicates et imperceptibles, des exigences légales qui se présentent rarement et qu'il est facile et naturel d'éluder et de négliger, et vous aurez une idée complète des difficultés que l'on rencontre, quand on veut expliquer d'une manière pratique ce qui se fait réellement dans l'administration fédérale. Il n'est pas impossible d'indiquer ce que devait être l'Exécutif, ce qu'il a été quelquefois ou ce qu'il pourrait être ; on peut aussi, avec du travail et de l'attention, découvrir les principales conditions qui l'adaptent aux formes de la suprématie du Congrès ; mais il ne faut pas s'attendre à découvrir autre chose.

CHAPITRE VI

CONCLUSION

Il faut que la philosophie politique analyse l'histoire politique; qu'elle distingue ce qui est dû aux qualités du peuple et ce qui est dû à la supériorité des lois; qu'elle détermine avec soin l'effet exact de chaque partie de la Constitution, au risque de détruire plusieurs idoles de la multitude et de découvrir que la cause secrète de son utilité n'a été aperçue que par un petit nombre d'hommes. — BAGEHOT.

Le Congrès se hâte toujours, tant qu'il peut, de faire des lois. Le premier but de ses règlements, c'est de faciliter la législation. Ses usages sont le fruit de la diligence qu'il apporte à faire des lois. Qu'il s'occupe de choses petites ou grandes, frivoles ou sérieuses, son but est d'avoir toujours une loi sur le métier. Son caractère est essentiellement législatif. S'il ne peut pas régler toutes les questions qui lui sont soumises chaque semaine, c'est son malheur et non sa faute ; c'est parce que ses facultés sont limitées par la nature, mais ses désirs sont sans bornes. Si son système de Comités est incapable de faire voter plus de un pour cent des pro-

jets de loi qui sont présentés, il est cependant certain que le mobile de tous les actes de sa vie, c'est le désir d'examiner rapidement tous ces projets. C'est pourquoi, si la législation était le principal objet auquel il doit consacrer son temps, on serait forcé d'admirer ces règlements, bien faits pour l'expédition hâtive des affaires, et ces coutumes inexorables dont le but est de faciliter la confection des lois. Mais demandez-vous seulement si le Congrès devrait ou ne devrait pas se borner à la législation, et cette question vous suffira pour mettre en doute l'utilité de son organisation comme machine à fabriquer rapidement des lois.

A notre époque où presque tous les peuples se gouvernent eux-mêmes, le philosophe politique a cependant plus qu'un doute à opposer à l'utilité d'une assemblée représentative qui se borne à faire des lois, à l'exclusion de tout autre fonction. Buckle a déclaré que la législation de notre époque devait sa principale utilité et sa valeur au pouvoir qu'elle a de porter remède, quand l'occasion se présente, aux fautes de la législation du passé ; qu'elle n'était bienfaisante que lorsqu'elle portait la guérison dans ses ailes ; que l'abrogation d'anciennes lois faisait plus d'heureux que la promulgation de lois nouvelles. Et il est certainement vrai que la plus grande partie du labeur de la législation consiste à porter les fardeaux que les ancêtres ont bravement et in-

souciamment jetés sur leurs épaules dans les temps passés, alors que l'animal qui est maintenant un taureau n'était encore qu'un veau, et à compléter, si elles sont susceptibles de l'être, les tâches entreprises jadis sous forme d'humbles projets qui paraissaient assez innocents au début. Une fois que le législateur s'est lancé dans cette voie, il lui est très difficile, sinon impossible d'en sortir. L'organisation industrielle moderne, qui comprend les banques, les corporations, les sociétés par actions, les combinaisons financières, les dettes nationales, le papier-monnaie, les systèmes nationaux d'impôts, est en grande partie la création de la législation (non pas dans ses origines historiques, mais dans son existence actuelle et dans son autorité), et elle est réglementée par la législation. Le capital est le souffle de la vie pour cette organisation, et à mesure que cette organisation devient de plus en plus complexe et délicate, c'est une folie de plus en plus grande d'attaquer le capital et le crédit. Il est en même temps évident que le législateur a besoin de plus d'expérience et de plus de jugement pour embrasser d'un seul coup d'œil le système tout entier, et pour adapter ses règlements de telle sorte que le jeu des institutions civiles ne porte pas atteinte au jeu des forces économiques. Et ensuite, plus la complication et la délicatesse du système industriel sont grandes, plus sont nombreuses les chances de

cupidité, lorsque la cupidité est accompagnée de la ruse ; aussi,devient-elle de jour en jour plus difficile, la tâche du législateur qui veut s'opposer aux tentatives de la cupidité et les faire échouer (1).

La législation engendre indubitablement la législation. On peut dire que chaque loi a été précédée d'une longue lignée de lois ; et on peut se demander, pour chaque loi aussi bien que pour les ancêtres de chaque législateur, si cette lignée est honorable ou si elle a une mauvaise réputation. Chaque loi,à son tour,a une nombreuse postérité, et seuls le temps et les circonstances nous diront si ses rejetons seront pour elle un honneur ou une honte. Si vous vous lancez dans la danse de la législation, vous êtes obligé de vous débattre à travers ses dédales aussi bien que vous le pouvez, et de vous précipiter jusqu'à la fin, — pourvu qu'il y ait une fin.

Il n'est donc pas surprenant que la promulgation, la revision, le replâtrage, l'abrogation des lois occupent l'attention et accaparent toute l'énergie d'un corps comme le Congrès. Il est cependant facile de

(1) *Andrew Jackson*, par le professeur Sumner (série des *Hommes d'Etats américains*), p. 226.— « En un mot», ajoute le professeur Sumner, « les méthodes et le mécanisme du *self-government* républicain démocrate, — les « caucus », les commissions, les conventions — se prêtent peut-être plus facilement que les autres méthodes et les autres mécanismes aux intrigues des cliques égoïstes qui recherchent l'influence politique dans un but intéressé. »

voir comment il pourrait s'occuper plus utilement, ou, du moins, comment il pourrait ajouter, au grand profit du gouvernement, d'autres fonctions à cette fonction prédominante. La législation n'est pas plus importante qu'une surveillance attentive de l'administration ; elle est même moins importante que l'instruction et la direction politique que le peuple pourrait recevoir d'une Assemblée qui discuterait publiquement et au grand jour toutes les affaires nationales. Il n'existe point de législature semblable à la nôtre, qui se livre exclusivement, comme le fait notre Congrès, à l'œuvre de la législation. J'ai déjà dit qu'il surveille jusqu'à un certain point l'administration à l'aide d'un droit d'enquête judiciaire, dont les limites et l'insuffisance sont manifestes. Mais d'autres législatures nationales dirigent l'administration et méritent leur nom de « Parlements », parce qu'elles font connaître au public par leurs discours les actes officiels. Les Conventions extra-constitutionnelles de nos partis, qui sont cependant éphémères et peu puissantes, constituent le seul mécanisme que nous ayons pour exercer sur l'Exécutif ce contrôle qui consiste à récompenser ou à punir ceux qui détiennent le pouvoir. Voilà le fait principal qui différencie le Congrès de la Chambre des députés française et du Parlement britannique, et qui lui interdit ces utiles fonctions dont l'exercice l'élèverait en utilité et en dignité.

Une Assemblée représentative efficace, dotée du pouvoir de gouverner, ne devrait pas, semble-t-il, se contenter d'exprimer la volonté de la nation par des paroles, comme le fait le Congrès ; elle devrait aussi la faire exécuter, donner une voix à ses idées, et remplacer les yeux du pays en surveillant tout ce qui se rapporte au gouvernement, — ce que le Congrès ne fait pas. Les discussions qui ont lieu au Congrès n'ont pas de but précis. Quelquefois, elles portent bien sur le point sensible, à propos de telle ou telle mesure ; mais, comme je l'ai dit, il n'y a pas deux projets qui aient le même but ou le même caractère, et ainsi les débats s'écartent autant l'un de l'autre que les projets que l'on discute. Puisqu'il n'y a presque rien de commun entre les lois qui sont adoptées, il n'y a presque rien de commun non plus entre les débats. Il n'y a pas de politique à attaquer ou à défendre, mais seulement une ou deux douzaines de projets différents. Ces discussions n'intéressent pas ceux qui les suivent, et ne peuvent instruire personne. Il y a quelquefois du scandale et des inconvénients, mais il y a aussi des avantages infinis à soumettre constamment toutes les affaires administratives à l'examen de l'assemblée qui représente le pays. La principale utilité de cet examen, ce n'est pas la direction de ces affaires dans un sens qui donnerait satisfaction au pays (quoique ce soit là naturellement une chose toute à fait im-

portante), mais c'est l'instruction du peuple, qui en est toujours la conséquence certaine. Peu d'hommes sont incapables de faire face à un danger qu'ils voient et dont ils se rendent compte ; tous les hommes reculent devant une menace obscure et inintelligible, tous éprouvent des soupçons sur ce qui se fait derrière un rideau. Si le peuple pouvait avoir tous les jours, par le Congrès, une idée de tous les actes importants du gouvernement, un aperçu de tout ce qui semble maintenant caché et tenu secret, sa confiance dans l'Exécutif, si souvent ébranlée maintenant, ne tarderait pas, je crois, à exister de nouveau. Parce que la malhonnêteté peut se cacher derrière le voile dont les employés administratifs ont maintenant le droit de s'entourer, on tient injustement pour suspectes beaucoup de choses qui sont honnêtes et pures. La découverte d'une faute dans un bureau fait planer des doutes sur l'honnêteté d'un département. Comme rien ne se fait assez au grand jour pour que la concussion et la fraude soient facilement et rapidement découvertes, l'honnêteté est aussi trop cachée pour être reconnue et défendue publiquement comme elle le mérite. L'isolement et la solitude qui empêchent de découvrir celle-là enlèvent à celle-ci sa récompense.

La curiosité n'est nulle part aussi audacieuse, aussi entreprenante, aussi irréprimable que dans une assemblée populaire qui a le droit de poser des

questions et des moyens faciles et nombreux d'obtenir une réponse. Aucun interrogatoire n'est plus scrutateur que celui auquel est soumis un ministre de la Couronne par les membres extrêmement curieux de la Chambre des Communes. « Sir Robert Peel demanda une fois qu'on lui écrivît avec soin une série de questions qui lui furent posées un jour successivement à la Chambre. On aurait dit une liste de tout ce qui pouvait se présenter dans l'Empire britannique ou au cerveau d'un membre du Parlement (1). » Si on ne considérait que la fatigue qu'impose aux ministres d'Etat ce fléau, les questions incessantes, on pourrait désirer que leur vie ne fût pas usée ainsi par l'obligation de donner sans cesse des explications ; mais on ne saurait évaluer trop haut l'immense avantage qu'il y a de pouvoir connaître facilement tout ce qui se passe dans les sphères où règne l'autorité. La conscience de chacun des Représentants est au service de la nation. Ce qu'il se sent obligé de savoir, il peut le découvrir ; et ce qu'il découvre arrive jusqu'aux oreilles du pays. La question est à lui, la réponse est à la nation. Et la curiosité d'Assemblées comme le Congrès est la meilleure source de renseignements. Le Congrès est le seul corps qui ait un bon motif pour se renseigner, c'est aussi le seul

(1) Bagehot. — *Essai sur Robert Peel*, p. 24.

corps qui ait le pouvoir de tirer parti, pour le bien du pays, des choses qu'il apprend. La presse est simplement curieuse ou bien elle défend un parti. Le peuple est dispersé et n'est pas organisé. Mais le Congrès est, pour ainsi dire, le peuple constitué, l'interprète de sa volonté. C'est la seule délégation souveraine qui pourrait poser des questions avec dignité, parce qu'elle aurait l'autorité et la puissance d'agir.

Le Congrès devient rapidement le corps chargé de gouverner la nation, et cependant le seul pouvoir qu'il possède parfaitement, c'est un pouvoir qui n'est qu'une partie du gouvernement, le pouvoir de faire des lois. La législation n'est que l'huile du gouvernement. C'est ce qui lubréfie ses voies et fait marcher ses rouages, ce qui diminue le frottement et facilite le mouvement. Peut-être admettra-t-on que j'ai rencontré une comparaison encore plus exacte et mieux appropriée, si je dis que la législation est semblable à un chef qu'on aurait mis à la tête des forces du gouvernement. Elle donne les ordres auxquels d'autres obéissent. Elle dirige, elle réprimande, mais elle ne fait pas le pénible travail réel du gouvernement. Un bon chef, il est vrai, met la main à l'œuvre qu'il dirige ; et voilà pourquoi notre législation ne peut être comparée qu'à un chef médiocre, parce qu'elle reste tout à fait à l'écart de l'œuvre qu'elle est chargée de faire faire convena-

blement. Il ne faudrait cependant pas blâmer trop sévèrement les membres du Congrès, qui n'empêchent pas les pratiques coupables de l'Exécutif. On leur a refusé les moyens de le faire promptement et efficacement. Quelles qu'aient été les intentions qui ont présidé aux compromis contenus dans la Constitution de 1787, le résultat a été de nous donner non pas un gouvernement par la discussion, qui est le seul genre de gouvernement acceptable pour un peuple qui essaie de se gouverner lui-même, mais une législation par la discussion, qui n'est qu'une petite partie du gouvernement par la discussion. Les débats ne sont pas plus indispensables dans les problèmes de la législation que dans les questions d'administration. Il est même plus important de savoir comment on construit la maison, que de savoir comment l'architecte a conçu ses plans et calculé les divers matériaux dont il a besoin.

Il vaut mieux avoir un travail bien fait, des murs solides, des voûtes qui ne s'effondrent pas, des poutres qui ne ploient pas, des fenêtres qui barrent sûrement le chemin « aux souffles de l'hiver » — que d'avoir sur le papier un beau dessin qui excite l'admiration de tous les artistes du pays. La discipline d'une armée dépend autant du caractère des troupes que des ordres du jour.

C'est le devoir essentiel d'une Assemblée représentative d'examiner avec soin toutes les affaires du

gouvernement et de parler beaucoup de ce qu'elle voit. Elle est là pour remplacer les yeux et la voix, pour représenter la sagesse et la volonté des électeurs. A moins que le Congrès n'ait et n'emploie tous les moyens pour connaître les actes et le caractère des employés administratifs du gouvernement, le pays est incapable de savoir comment il est servi ; et à moins que le Congrès n'examine et n'épluche ces choses à l'aide de toutes les formes de la discussion, le pays est obligé de rester dans une ignorance gênante, pénible des affaires qu'il a un très grand intérêt à comprendre et à diriger. Le Congrès rendrait plus de services en éclairant le pays qu'en faisant des lois. Je ne dis pas seulement qu'une administration sur laquelle on discute et que l'on interroge est la seule administration honnête et efficace, j'ajoute qu'un peuple ne se gouverne réellement lui-même que s'il discute sur son administration et s'il l'interroge. Les discours du Congrès que nous condamnons à juste titre, ce sont les querelles de mots stériles à propos de projets de loi frivoles ou d'égoïstes questions de parti. On ne saurait parler trop longuement et trop souvent des mesures pratiques et des actes du gouvernement. Quand elles sont conduites sérieusement et avec un but déterminé, ces discussions éclairent l'esprit public et préparent les demandes de l'opinion publique.

Le Congrès ne peut pas prendre trop de peine dans ce genre de discussion ; tandis qu'il se donne facilement trop de peine pour faire des lois. Il en fait souvent trop. Il envoie déjà à ses Comités des milliers de projets qu'ils n'ont même pas le temps d'examiner à la hâte ; mais ses nombreux Comités et l'absence de toute autre fonction en dehors de la législation lui font tout dévorer, tant il a d'appétit pour les nouveaux sujets d'étude. Il est avide de goûter tous les plats possibles qui passent sur sa table, comme « extra » au menu constitutionnel. Ce tempérament est d'autant plus remarquable qu'il est moins obligé de se hâter et de se surmener pour la législation que les autres grandes législatures nationales. Le Congrès n'est pas à la fois une législature d'Etat et une législature nationale comme la Chambre des Communes en Angleterre et les Chambres françaises. Comme le Reichstag de nos cousins d'Allemagne, il n'a à s'occuper que des questions qui concernent l'Empire. Toutes ses pensées sont réservées aux intérêts nationaux. Il n'a pas à perdre son temps à examiner les affaires locales. Il lui est même interdit d'aborder le vaste domaine des lois sur la propriété, sur les relations commerciales, et sur les crimes ordinaires. Et même, quand il s'agit des intérêts nationaux, il trouve une voie très facile à suivre et qui existe depuis le début. Il n'y a point d'institutions féodales encom-

brantes pour le gêner. Il n'a pas à déraciner les usages anciens d'une tyrannie légale ou royale ; il n'a pas à enlever de vieux débris d'aucune sorte : rien ne vient le retarder dans l'exercice de son pouvoir raisonnable sur une nation entièrement moderne et amie du progrès. Il est facile de croire que les projets de loi auraient un caractère plus clair et plus simple, si le Congrès s'attachait en même temps à comprendre, à étudier et diriger l'administration d'une manière consciencieuse. Ce contrôle très important lui servirait pour corriger les lois.

Si les représentants autorisés du peuple ne se chargent pas de cette fonction, et si, en s'identifiant avec l'œuvre réelle du gouvernement, ils ne se dressent pas entre lui et les critiques irresponsables et mal informés, à quels tourments l'Exécutif ne sera-t-il pas exposé? La presse ne craint rien, car elle est anonyme; ses critiques ardentes sont souvent prématurées et irréfléchies ; mais si le gouvernement voulait la diriger et la modérer, elle pourrait être disciplinée et rendre des services par ses explications et ses jugements. Son énergie et sa sagacité pourraient être tempérées par la discrétion et fortifiées par le savoir. Une de nos plus grandes difficultés constitutionnelles vient de ce que, dans les cas où il faut renseigner et guider l'opinion publique, la liberté de la presse est plus grande que la liberté du Congrès. C'est comme si les journaux

se substituaient au Conseil d'administration pour renseigner les actionnaires d'une société. Nous consultons les lettres des correspondants et non les compte rendus du Congrès, pour savoir ce qui se fait et ce qui se prépare dans les départements. Le Congrès est exclu de l'entente par laquelle la presse se prononce sur ce qu'est l'Exécutif; et ce sont les Conventions des partis nationaux qui décident ce que l'Exécutif sera. Les rédacteurs des journaux sont devenus nos guides, et les délégués des « caucus » dirigent notre gouvernement.

Puisque ce curieux éparpillement des fonctions et la création d'un mécanisme de gouvernement fragile et extra-constitutionnel sont le résultat de la séparation complète entre la législature et l'Exécutif, séparation qui est chez nous particulièrement et essentiellement constitutionnelle, il est intéressant de rechercher et important de comprendre pourquoi les auteurs de la Constitution insistèrent sur cette séparation. On a sévèrement reproché à Hamilton, de nos jours et autrefois aussi, « d'avoir dit que le gouvernement britannique était le meilleur modèle connu ». En 1787, c'était une vérité évidente. « Quels que fussent les dissentiments des hommes de cette époque, ils étaient tous d'accord pour mépriser les Constitutions *a priori* et les gouvernements parfaits au point de vue idéal, sortant des cerveaux d'enthousiastes visionnaires, comme on en vit pousser

vigoureusement dans le sol de la Révolution française. La Convention de 1787 se composait d'hommes très capables appartenant à la race qui parle anglais. Ils prirent le système de gouvernement qui leur était familier, le perfectionnèrent, l'adaptèrent aux circonstances dans lesquelles ils se trouvaient et réussirent à le faire fonctionner. Le plan d'Hamilton ressemblait donc, comme les autres, au modèle britannique, et, dans les détails, il ne différait pas essentiellement de celui qui fut finalement adopté (1). » Il faut cependant se rappeler, à ce sujet,ce que nous avons dit ailleurs,c'est-à-dire que, lorsque cette Convention copiait la Constitution anglaise, celle-ci était dans un état de transition et n'avait pas encore développé les traits qui, maintenant, la caractérisent plus particulièrement. M. Lodge a raison de dire que la Convention, dans son adaptation, fit une Constitution meilleure que la Constitution anglaise que connaissaient ses membres, — celle de George III et de lord North, la Constitution qui n'avait pas pu briser Bute. On ne saurait dire avec une confiance égale que notre système, tel qu'il fut créé alors, était plus parfait que cette idée d'un gouvernement par un Cabinet responsable, qui fait aujourd'hui l'admiration du

(1) H. C. Lodge, *Alexander Hamilton* (Série des *American Statesmen*), pp. 60, 61.

monde; mais il était certainement supérieur à un Parlement de pensionnaires et d'hommes nommés par le roi, et à un Cabinet secret d' « amis du roi ». La Constitution anglaise d'alors contenait plusieurs choses qui ne pouvaient être imitées par une république. On soupçonnait, sans en être certain, que les ministres qui siégeaient au Parlement n'étaient guère que les instruments d'un Ministère de favoris du roi, qui se cachaient derrière la confiance absolue de la Cour. Tout le monde savait que les Parlements inférieurs de cette époque représentaient les propriétés et l'argent des pairs et l'influence du roi plutôt que l'intelligence et les désirs de la nation. La « forme et l'oppression » de cette époque n'expliquent que trop l'idée sinistre de lord Bute qui disait que « les formes d'un gouvernement libre ne sont nullement incompatibles avec un pouvoir arbitraire ». Il était donc parfaitement naturel que le spectacle d'un monarque despotique qui mettait les privilèges et les usages du *self-government* au service de ses desseins immodérés, servît d'exemple et de leçon aux Américains. Ceux-ci ne manquèrent pas d'y prêter attention, car c'étaient eux qui avaient le plus souffert des abus existants. Il était donc plus que naturel que la Convention de 1787 désirât créer un Congrès qui ne fût pas esclave et un Exécutif qui ne pût pas être despotique. Ils crurent, comme il fallait aussi s'y

attendre, qu'une séparation absolue entre ces deux branches du système était le seul moyen efficace pour atteindre le but désiré. Ils ne pouvaient pas croire que la législature et l'Exécutif pussent être rapprochés par les rapports étroits de la collaboration et de la confiance mutuelle sans être tentés d'agir de connivence, même s'ils n'étaient pas invités à le faire. Comment chacun des deux pouvait-il garder son indépendance d'action, si la Constitution ne mettait pas son domaine absolument à l'abri de toute invasion, et ses prérogatives à l'abri de toute réclamation? « Ils se refusèrent à placer quelque part le pouvoir souverain. Ils eurent peur qu'il engendrât la tyrannie ; George III avait été un tyran pour eux et ils ne voulaient pas, pour rien au monde, faire un George III (1). » Ce pouvoir qu'ils n'osaient pas mettre dans une seule main, ils en seraient les maîtres en le partageant.

« La Constitution anglaise en un mot », dit notre fin critique anglais (2) « a pour principe de choisir une seule autorité souveraine et de la rendre bonne ; le principe de la Constitution américaine, c'est d'avoir plusieurs autorités souveraines, dans l'espoir que leur nombre compensera leur infériorité. Les Américains vantent maintenant leurs institu-

(1) Bagehot. — *English Constitution*, p. 293.
(2) Bagehot. — *English Constitution*, p. 296.

tions, et ils se privent ainsi des louanges qui leur sont dues. Mais s'ils n'avaient point le génie de la politique, s'ils n'avaient pas dans leurs actes une modération très curieuse dans un pays où les paroles superficielles sont si violentes, s'ils n'avaient pas pour la loi un respect que n'a jamais montré un autre grand peuple, et qu'on est loin de trouver chez nous, la multiplicité des autorités créées par la Constitution américaine aurait, depuis longtemps, causé la ruine de cette Constitution. J'ai entendu dire à un avoué malin que des actionnaires raisonnables savent tirer parti de n'importe quel acte de société ; je crois que les habitants du Massachusetts sauraient tirer parti de n'importe quelle Constitution (1). »

Il n'est pas nécessaire de donner son assentiment aux critiques de M. Bagehot ; mais il est impossible de ne pas reconnaître la justesse pénétrante de cette critique. Pour être juste à l'égard de la mémoire des grands auteurs de notre Constitution, il faut se rappeler que, lorsqu'ils siégeaient à la Convention, à Philadelphie, la Constitution anglaise qu'ils copièrent n'était pas le système très simple que M. Bagehot avait devant les yeux en écrivant son livre. L'unique autorité souveraine n'était pas alors une Chambre des Communes deux fois réformée depuis,

(1) Bagehot. — *English Constitution*, p. 296.

représentant réellement la nation et dirigée par un Ministère responsable qui lui obéit sans hésiter. La souveraineté jouait à la bascule entre le trône et le Parlement, et le bout de la poutre où se trouvait le trône était généralement le plus élevé. Le stratagème des pouvoirs séparés, individualisés était bien supérieur à cette souveraineté nominale de la Chambre des Communes à laquelle venait se superposer, sans opposition, par la force, la fraude ou la ruse, la souveraineté réelle du roi. La Constitution anglaise était, en réalité, bien inférieure à la nôtre à cette époque, et si maintenant elle lui est supérieure, c'est parce que sa croissance n'a pas été gênée ou empêchée par les liens trop serrés d'une loi fondamentale écrite.

La tendance naturelle, inévitable de tous les systèmes de gouvernement du pays par le pays comme le nôtre et comme celui de la Grande-Bretagne, c'est d'élever l'Assemblée représentative, le Parlement du peuple à la suprématie absolue. Cette tendance a été, je crois, aussi accentuée dans notre histoire constitutionnelle que dans celle d'aucun autre pays, mais sa force a été, jusqu'à un certain point, neutralisée et son développement arrêté, en partie, par ce refus de suprématie, que nous respectons parce qu'il est écrit dans nos lois constitutionnelles. La loi politique écrite dans nos cœurs diffère ici de celle que la Constitution a essayé d'établir. Une

Constitution écrite peut être et est souvent violée dans son esprit et dans sa lettre par un peuple doué d'un talent politique puissant et de l'instinct très vif du développement pratique progressif. Mais tant que ce peuple s'attache à une telle Constitution, tant que le mécanisme gouvernemental qu'elle offre est le seul mécanisme que ce peuple ose se permettre d'employer par respect pour les lois et pour sa conscience, son développement politique doit être étroitement limité dans plusieurs sens, faute de voies libres et suffisantes. Comme toutes les Constitutions qui mettent dans les mains d'une Assemblée populaire le droit de faire des lois et le devoir de contrôler les dépenses publiques, la nôtre accorde dans la pratique à cette Assemblée l'autorité souveraine pour le gouvernement de la nation. Mais en la séparant de ses agents exécutifs, elle la prive du moyen et de l'occasion de rendre son autorité complète et facile à exercer. Le mécanisme constitutionnel est tel que des forces moins grandes que celles du Congrès peuvent entrer en lutte avec le Congrès et lui nuire, quoiqu'elles soient trop faibles pour le maîtriser ou pour prendre sa place. Il en résulte naturellement un frottement désagréable, fatigant, que l'on pourrait facilement éviter à l'aide de quelques arrangements meilleurs et offrant la même sécurité.

Le Congrès se traîne et s'agite encore au milieu

de ces entraves qui faisaient de la Chambre des Communes une chose incommode pour elle-même et pour tout le monde, immédiatement après que le changement de dynastie qui suivit la Révolution lui eût promis, d'une manière certaine, la suprématie. Le parallèle est merveilleusement exact.

« En apparence, la Révolution de 1688 n'avait fait que transférer la souveraineté sur l'Angleterre de Jacques à Guillaume et à Marie. En fait, elle avait donné une impulsion puissante et décisive au grand progrès constitutionnel qui faisait passer la souveraineté du roi à la Chambre des Communes. Depuis le jour où le *Bill of Rights* établit que la Chambre aurait seule le droit de fixer les impôts de la nation, et où la Chambre vota une loi par laquelle elle décidait de n'accorder à la Couronne que des crédits annuels, la Chambre des Communes devint le pouvoir suprême de l'Etat. Mais quoique le changement constitutionnel fût complet, le mécanisme du gouvernement était loin de s'être adapté aux nouvelles conditions de la vie politique, qu'un tel changement devait produire. Quelque puissante que fût la volonté de la Chambre des Communes, elle n'avait pas les moyens de la faire agir directement pour le contrôle des affaires publiques. Les ministres qui en étaient chargés n'étaient point ses serviteurs, mais les serviteurs de la Couronne; c'est au roi qu'ils demandaient une

direction et devant le roi qu'ils se considéraient comme responsables. Par une mise en accusation ou par des moyens plus indirects, la Chambre des Communes pouvait forcer le roi à écarter un ministre qui contrecarrait sa volonté ; mais elle n'avait aucun pouvoir constitutionnel qui lui permît de remplacer le ministre tombé par un autre qui exécuterait sa volonté.

« Le résultat fut la formation, dans la Chambre basse, d'un état d'esprit qui faisait le désespoir de Guillaume. Elle devint aussi corrompue, aussi jalouse du pouvoir, aussi inconstante dans ses décisions et factieuse par son humeur, que le deviennent toujours les Assemblées dont la conscience du pouvoir qu'elles possèdent n'est pas combinée avec la conscience des difficultés pratiques ou de la responsabilité morale qu'entraîne leur pouvoir. Elle se plaignait — et elle faisait retomber sur la Couronne et sur ses ministres toutes les causes de ses plaintes. Mais il était difficile de savoir quelle politique ou quelles mesures elle aurait préférées. Elle changeait d'humeur à tout instant, comme Guillaume le lui reprochait. Les Chambres se trouvaient, en réalité, privées de la direction de chefs reconnus, de renseignements suffisants, et de cette organisation qui est seule capable de produire une politique définie (1). »

(1) GREEN. — *History of the English Pesple* (Har.pr o edition), IV, pp. 58, 59.

Le remède que Sunderland eut la sagacité de proposer contre cet état de choses, et Guillaume la sagesse d'appliquer, ce fut l'interposition entre le roi et la Chambre des Communes d'un Cabinet représentant la majorité de la Chambre populaire. — Tel fut le premier pas, très long mais décisif, qui conduisit à la formation d'un gouvernement par un Cabinet responsable. Je ne me propose pas aujourd'hui de rechercher si un pareil remède est possible ou désirable dans notre cas. Je montre des faits, — j'indique des remèdes, sans les ordonner. Ce que je veux dire, c'est qu'on ne peut s'empêcher d'être frappé par la grande ressemblance qui existe entre les maladies naissantes des premiers Parlements de Guillaume et de Marie, et les maladies pleinement développées que l'on aperçoit nettement dans la constitution du Congrès. Quoiqu'il soit honnête et actif, il est brouillon et inefficace ; et il est brouillon et inefficace pour les mêmes raisons qui rendirent les Parlements anglais post-révolutionnaires, maladroits et inconstants : c'est-à-dire « parce qu'il est privé de la direction de chefs reconnus, de renseignements suffisants et de cette organisation qui est seule capable de produire une politique définie ».

Les dangers de ces défauts de notre mécanisme gouvernemental n'ont pas encore été clairement démontrés jusqu'à ce jour par l'expérience ; mais

maintenant,leur fin longtemps retardée semble proche. Il existe une tendance évidente qui conduit à la centralisation de tous les pouvoirs importants du gouvernement entre les mains des autorités fédérales et à la confirmation pratique de ces prérogatives d'autorité suprême que le Congrès s'est arrogées petit à petit.

Le gouvernement central devient de plus en plus fort et de plus en plus actif, et le Congrès s'empare de l'autorité souveraine dans ce gouvernement. Au point de vue théorique et, en général, dans la pratique des temps passés, notre gouvernement a été ce que M. Bagehot appelle un système « composite ». En plus des autorités fédérales et de celles des Etats qui se sont disputé la souveraineté, il y a eu, dans le système fédéral lui-même, des pouvoirs rivaux et irréconciliables. Mais, petit à petit,les faibles sont soumis par les forts. Si l'on peut se fier aux signes des temps, nous approchons très vite d'un règlement de la souveraineté aussi simple qu'il peut le désirer. Le Congrès ne conservera pas seulement l'autorité qu'il possède, mais il sera, très souvent, obligé de faire face aux demandes qui seront adressées à son énergie, à sa sagesse, à sa conscience, il aura à accepter des fonctions de plus en plus étendues et des responsabilités plus grandes, sans avoir un moment l'occasion de s'écarter de la charrue qu'il dirige de ses mains.

La sphère et l'influence de l'administration nationale et de la législation nationale s'étendent rapidement. Notre population s'accroît si vite que l'on est étonné, quand on compte les millions d'êtres humains qui vivront et travailleront sur ce continent, avant que la courte période de cinquante années soit écoulée. L'Est ne sera pas toujours le centre de la vie nationale. Le Midi accumule rapidement les richesses et il recouvrera encore plus vite son influence. L'Ouest a déjà acquis une puissance incontestable et il a en réserve une puissance de développement futur dont personne ne peut avoir une idée. Ces parties agiront-elles de concert ou seront-elles en dissentiment? Cela dépend entièrement des méthodes et de la politique du gouvernement fédéral. Si ce gouvernement ne prend pas garde de rester dans sa sphère, s'il n'est pas assez sage pour régler sa politique sur les intérêts du bien-être national, il doit y avoir et il y aura des scissions. Les citoyens d'une partie du pays peuvent regarder d'un œil jaloux et même avec des sentiments de haine leurs compatriotes d'une autre partie; et alors les factions déchireront et les dissensions diviseront un pays que la Providence a voulu rendre heureux et sur lequel l'homme fera tomber la malédiction. Il faut que le gouvernement d'un pays si vaste et si divers soit fort, prompt à agir, facile à diriger et efficace. Sa force doit être le résultat

de la sûreté et de l'uniformité de ses desseins, de son accord avec le sentiment national, de son action énergique et de l'honnêteté de son but. Il faut qu'il soit rendu sage et digne d'approbation par une administration franche qui se montre soumise aux jugements permanents de l'opinion publique ; il faut encore que ses seuls agents actifs, les Chambres représentatives, obtiennent autre chose que le pouvoir de faire des lois.

Tel qu'il est constitué maintenant, le gouvernement fédéral manque de force parce que ses pouvoirs sont divisés, il manque de promptitude parce que les pouvoirs chargés d'agir sont trop nombreux, il est difficile à manier parce qu'il ne procède pas directement, il manque d'efficacité parce que sa responsabilité est vague et son action sans direction compétente. C'est un gouvernement où chaque fonctionnaire peut parler des devoirs des autres fonctionnaires sans être obligé d'expliquer rigoureusement pourquoi il n'a pas fait son devoir lui-même, où les serviteurs s'opposent aux maîtres et les contredisent. M. Lowel l'a appelé le « gouvernement par la déclamation ». Rien n'oblige les membres du Congrès à être modérés dans leur langage et à mettre leurs actions en rapport avec leurs paroles. Il n'y a pas de jour de règlement des comptes pour les paroles qu'ils ont prononcées. Les orateurs de la majorité du Congrès peuvent,

sans s'exposer à être ridicules ou déconsidérés, condamner ce que font leurs propres Commissions; et les représentants de la minorité peuvent proposer toutes les mesures contraires qu'ils veulent, avec la certitude absolue que ce qu'ils diront sera complètement oublié avant d'être obligés d'agir en conséquence. Personne n'est garant de la politique du gouvernement. Une douzaine d'hommes la créent; une douzaine de compromis la déforment et l'altèrent; une douzaine de bureaux, dont les noms sont à peine connus en dehors de Washington, font exécuter les ordres reçus.

Voilà le défaut auquel je reviens sans cesse, comme on a pu le voir; auquel je reviens toujours, parce que toute étude du système, à quelque endroit que l'on commence, y conduit inévitablement comme à une retraite centrale. C'est le défaut qui explique tous les autres, parce qu'il en est le produit commun. Ce qui le montre bien, c'est le fait extraordinaire que les articles de presse ont plus de poids et rencontrent plus de crédit, quoique la presse parle sans autorité, que les discours du Congrès, quoique le Congrès possède toute l'autorité. On écoute plutôt le bavardage de la rue que les paroles des législateurs. Le directeur d'un journal dirige l'opinion publique, le membre du Congrès lui obéit. Quand une élection présidentielle est proche, cependant, on fait attention pendant un

temps aux paroles de l'orateur politique. On lui reconnaît de l'autorité dans l'arène, on le considère comme un critique compétent pour discuter les points forts et les points faibles, et pour calculer d'avance les chances des adversaires. Il y a un point spécial à examiner et on sait qu'il l'a étudié sous tous ses aspects. Il est l'un des administrateurs et on pense qu'il connaît bien l'administration. Il parle « d'après la carte ». Mais qu'il parle, non plus des candidats, mais des projets ou de la politique du gouvernement, et ses observations tombent au niveau de l'expression individuelle d'une opinion, à laquelle ses occupations politiques ne semblent pas donner beaucoup de valeur. Il est universellement admis qu'il parle, sans autorité, de choses que son vote peut contribuer à régler et pour lesquelles plusieurs centaines d'autres hommes ont un vote égal au sien. La législation n'est pas une chose qui puisse être connue d'avance. Elle dépend des conclusions de divers Comités permanents. Ce n'est pas une production simple, elle renferme plusieurs choses réunies. Il est impossible de dire combien d'opinions et d'influences sont entrées dans sa composition. Il est même impossible de déterminer, d'après les lois faites cette année, à quoi ressembleront les lois qu'on fera l'an prochain.

Puisqu'il parle sans autorité, l'orateur politique

parle par, conséquent, assez inutilement quand il parle de la législation. Les journaux ne rendent pas un compte exact de ses discours; et les articles du rédacteur en chef empruntent rarement une couleur à ses arguments. La presse, qui est anonyme et représente une immense force de curieux chercheurs de nouvelles, est beaucoup plus puissante que l'homme politique,surtout parce qu'elle est impersonnelle et semble représenter un ordre plus vaste et plus complet de renseignements. Au pis aller, elle peut encore être au moins égale à n'importe quel individu ordinaire. L'opinion d'un journal sera considérée comme aussi digne d'attention que toute autre opinion individuelle. Et de plus, la presse est presque partout assez puissante pour refuser de faire circuler les discours d'individus dont elle ne se soucie pas de parler. Le journal va à ses auditeurs, l'orateur est obligé d'attendre que ses auditeurs viennent à lui. Le journal peut se faire entendre dans toutes les maisons ; l'orateur ne peut se faire entendre que du haut d'une plateforme ou aux élections. Le public ne demande pas dans ce pays que les journaux donnent *in extenso* les discours politiques. Au contraire, la plupart des lecteurs seraient indignés de voir leurs colonnes favorites ainsi remplies. S'il donne seulement de ce discours un compte rendu un peu détaillé, un rédacteur court le risque d'être traité d'ennuyeux. Et je crois que la po-

sition de la presse américaine est, à ce point de vue, tout à fait particulière. Les journaux anglais sont si loin d'être des puissances indépendantes et se suffisant à elles-mêmes, — d'être leur propre loi — dans la politique de l'empire, qu'ils sont obligés bon gré mal gré de rendre hommage à l'orateur politique. Les rédacteurs de journaux conservateurs sont obligés d'étaler en entier devant leurs lecteurs non seulement les discours des chefs de leur propre parti, mais encore ceux des principaux discours des grands orateurs du parti libéral ; et les journaux libéraux n'ont qu'à imprimer chaque syllabe des discours publics importants prononcés par les chefs conservateurs. La nation veut savoir ce qu'ont à dire ses hommes publics, même lorsque c'est moins bien dit que le compte rendu que les journaux en auraient donné.

Deux choses seulement peuvent donner à un homme le droit de s'attendre à ce que toute la nation l'écoute quand il parle : à savoir, le génie et l'autorité. Probablement, personne ne contestera que Sir Stafford Northcote était orateur, et même un bon orateur. Mais, par son caractère sans tache, par des services publics assidus, consciencieux et intelligents, il s'est élevé jusqu'à être le chef reconnu de son parti dans la Chambre des Communes ; et c'est seulement parce qu'il parle avec autorité — et non pas comme les scribes de la presse — qu'il est aussi

sûr d'être écouté avec attention que M. Gladstone, dont le génie et la noble éloquence s'ajoutent à l'autorité du chef de parti reconnu. Pour les élever au-dessus de la presse anonyme, les chefs de la vie publique anglaise ont plus que leur valeur personnelle, que le prestige de leur expérience et de leurs services, que l'autorité de leurs opinions individuelles. Ils ont une autorité, un pouvoir défini dans le contrôle réel du gouvernement. Ils sont directement chargés de contrôler la politique de l'administration. Ils sont considérés dans le pays, au parlement et en dehors du parlement, comme les chefs responsables de leur parti. C'est leur affaire de diriger ces partis, et les collèges électoraux ont l'habitude toute naturelle de faire retomber sur les partis les châtiments mérités par les fautes de ces chefs. Ils sont à la fois les serviteurs et les boucs émissaires de leur parti.

Voilà leurs responsabilités et leurs privilèges bien établis, grâce auxquels on considère leurs discours comme dignes d'être entendus, — comme devant être entendus et médités. Les discours publics sont les programmes de leur parti. Ce que promet le chef, le parti est prêt à le faire, s'il arrive au pouvoir. La certitude d'être écouté et cru donne du piquant à ce que ces chefs ont à dire, et élève le ton de tous leurs discours. Ils évitent généralement de faire des promesses qu'il serait difficile de transfor-

mer en lois. Il est facile de voir les grands avantages que leur donnent, sur nos hommes publics, leur situation et leur influence. Nous n'avons pas de chefs de parti responsables de notre côté de l'océan ; nous hésitons beaucoup à donner beaucoup d'autorité à quelqu'un ; de sorte qu'il faut qu'un homme d'Etat, chez nous, ait du génie pour avoir le droit universellement reconnu d'être entendu et pour obtenir qu'on désire l'entendre toutes les fois qu'il parle, non pas des candidats, mais des mesures à adopter. Les orateurs extraordinaires, tels qu'on n'en voit pas toujours un dans chaque génération, seront toujours écoutés par le peuple, parce qu'ils le charmeront. Mais le génie et l'éloquence sont trop rares pour que l'on compte sur eux pour instruire et guider les masses ; et, puisque nos politiciens ne jouissent point du crédit que donnent l'autorité et la responsabilité, il faut qu'ils cèdent la place, excepté au moment des élections, à la presse qu'on trouve partout, qui est généralement bien renseignée, et qui parle toujours.

C'est nécessairement « un gouvernement de déclamateurs » et de rédacteurs de journaux.

C'est probablement aussi ce manque de direction, qui donne à nos partis nationaux leur caractère curieux, congloméré. On n'exagérerait sans doute pas beaucoup en disant qu'ils ne sont homogènes que de nom. Aucun des deux principaux partis

n'a des idées politiques homogènes. Chacun tolère dans ses rangs des opinions très différentes et des aspirations très variées. Chacun prétend avoir le même but et permet aux membres de son parti d'exprimer des idées contraires à ce but. Ils ne sont pas groupés autour de chefs législatifs dont le talent a été éprouvé et dont ils acceptent loyalement les opinions. Ils ressemblent à des armées sans officiers, lancées dans une campagne sans avoir une grande cause à défendre. Ce qui les retient ensemble, ce sont leurs noms et leurs traditions, mais non leurs espérances ni leur politique.

C'est à ce fait, aussi bien qu'à la courte durée du mandat des représentants qui ne permet pas que les différences s'accentuent, qu'il faut attribuer l'accord facile des majorités au Congrès. Dans les autres Assemblées similaires, l'harmonie des majorités est constamment exposée à des perturbations. Les ministres perdent leurs partisans et voient leurs amis s'éloigner au milieu d'une session. Mais il n'en est pas de même au Congrès. Là, bien que la majorité ne soit souvent que conglomérée, composée de factions assez nombreuses et portant dans son sein tous les germes de discorde, l'harmonie du vote des partis est rarement interrompue. Autant qu'on peut en juger du dehors, la législation ne rencontre pas d'obstacles en général, la majorité fait facilement comme elle veut, agissant avec une sorte d'unani-

mité toute naturelle, sans même une apparence de liberté d'action individuelle. Quelles que soient les révoltes qui ont menacé d'éclater ou ont éclaté dans les rangs du parti au moment du vote en dehors de la Chambre, sa puissance est toujours intacte à l'intérieur de la Chambre. Ceci est dû en partie au fait qu'il n'y a point de liberté de discussion à la Chambre ; mais il est certain aussi que c'est dû surtout au fait que les débats n'ont point de but, parce que la législation n'a point de suite. La législation est conglomérée. L'absence de toute entente entre les Comités ne laisse presque pas de traces des idées des partis dans la législation. Il n'y a pas deux projets qui marchent d'accord. S'il existe une coïncidence de principe entre plusieurs projets de loi de la même session, c'est généralement accidentel ; et la confusion des idées politiques qui empêche toute collaboration intelligente, empêche aussi toutes les divergences intelligentes et tous les votes sensés. Le pouvoir ne passe jamais d'un parti à un autre pendant une session, parce que ce changement n'aurait pas de sens. La majorité garde les mêmes opinions tant que vit le Congrès, parce que ses opinions sont déterminées d'une manière très vague, et par suite il ne lui est guère possible de préparer une scission. Cette majorité n'a pas un plan commun, et si elle l'avait, elle n'est pas outillée pour en tirer parti. Elle est menée par vingt ou quarante Co-

mités dont la composition doit rester la même jusqu'à la fin ; et ces Comités sont trop nombreux et trop séparés les uns des autres pour qu'il soit possible de lutter contre eux. Elle reste d'un côté parce qu'elle sait à peine où se trouvent les limites de ce côté, ou de quelle façon on pourrait les franchir.

De plus, il y a, dans le mécanisme du Congrès, une pièce bien connue que l'on a inventée depuis longtemps et dont on s'est servi particulièrement pour maintenir l'union dans la majorité aussi bien que dans la minorité. Le « caucus » législatif joue, dans notre système, un rôle presque aussi important que les Comités permanents, et il mérite d'être étudié aussi sérieusement. On comprend bien plus facilement ses fonctions, sous tous leurs aspects, que celles des Comités, parce qu'elles sont beaucoup plus simples. Le « caucus » a pour but de servir d'antidote aux Comités. Il est destiné à fournir le principe de cohésion que la multiplicité et l'indépendance réciproque des Comités tendent à détruire. N'ayant point de premier ministre avec lequel ils pourraient conférer sur la politique du gouvernement, comme le font les membres du parlement britannique, les membres du Congrès confèrent ensemble en « caucus ». Plutôt que d'exposer imprudemment devant le pays les divergences d'opinion qui menacent de se produire ou qui se sont déjà produites parmi ses membres, chaque parti se hâte d'écarter

les discussions qui pourraient entraîner une scission dans les séances publiques du Congrès, où les orateurs seraient exposés à se laisser aller trop précipitamment à l'insubordination ; chaque parti se rend à de paisibles réunions secrètes où l'on peut rassurer les scrupules mis en éveil, ou guérir les désaccords avec le baume d'un compromis ou les calmer en montrant les avantages politiques de l'union. Le « caucus » est le terrain d'exercice des partis. C'est là que se fortifie et se renouvelle la discipline, c'est là que le pas et la tenue redeviennent uniformes. Les votes et les discours de la Chambre ne sont généralement que les mouvements d'une sorte de parade à laquelle on se prépare par les exercices du « caucus ». On voit facilement combien il serait difficile à un parti de marcher ensemble au milieu de ces allées et venues des Comités dans tous les sens, s'il ne se réunissait pas de temps à autre en « caucus », pour se rendre compte de ses opinions et s'engager de nouveau à être éternellement d'accord.

Le mérite d'avoir inventé ce stratagème est probablement dû aux démocrates. Ils semblent en avoir fait usage dès la deuxième session du huitième Congrès. En parlant de cette session, un homme digne de foi dit : « Pendant cette session du Congrès, on a vu moins de discussions libres et indépendantes sur les mesures proposées par les amis du gouvernement qu'on n'en voyait autrefois dans les deux

branches de la législature nationale. Il semble que, pour les sujets les plus importants, la ligne de conduite adoptée par la majorité était le résultat d'une entente arrêtée en « caucus », ou, en d'autres termes, que cette ligne de conduite avait été fixée à l'avance dans des réunions secrètes tenues par les démocrates. Aussi, la législation du Congrès a-t-elle été influencée par un parti qui obéissait à des sentiments et à des engagements beaucoup plus qu'à la saine raison et à une conviction personnelle (1). » Le blâme contenu dans cette dernière phrase a pu paraître mérité à une époque où ces engagements pris en « caucus » étaient vus d'un mauvais œil et considérés comme de nouvelles entraves; mais les politiciens pratiques de nos jours se refuseraient à l'accepter comme juste. Ils préféreraient probablement s'exprimer ainsi : « Les paroles d'argent prononcées en « caucus » assurent le silence d'or qui règne ensuite dans la salle des séances du Congrès, et rend chaque parti riche par la concorde et heureux par la collaboration. »

Le fait qui rend cette apologie du « caucus » peu concluante, c'est qu'il est protégé contre toute responsabilité par son caractère secret et sournois. Son grand pouvoir n'est contrebalancé par aucune responsabilité. Probablement, la lecture des débats

(1) *Statesman's Manual*, I, p. 244.

du « caucus » serait intéressante et instructive pour le public, s'ils étaient publiés ; mais ils ne sont connus que par des bruits souvent répétés et aussi souvent démentis. Ils sont, on peut en être certain, bien plus sincères et pénètrent bien plus profondément dans les questions politiques que tout ce qui se dit publiquement au Congrès devant la galerie des reporters. Ils abordent les choses sans masque et les manient sans gants. Cela pourrait nous blesser, mais cela nous instruirait de les entendre. Cependant, nous sommes malheureusement obligés de reconnaître qu'ils peuvent l'emporter sur la saine raison et sur les convictions personnelles. Le « caucus » ne peut pas toujours réduire au silence et maîtriser une grande minorité influente de dissidents, mais son fouet réussit presque toujours à soumettre les mécontents et les révoltés individuels. Il n'y a point de place dans les joutes du Congrès pour les coups de lance libres. L'homme qui désobéit au « caucus » de son parti est censé être infidèle à ce parti. Il tombe dans cette neutralité dangereuse qui dégénère si facilement en pur caprice et qui doit infailliblement détruire son influence en faisant peser sur lui le soupçon d'être un homme sur lequel on ne peut pas compter, — soupçon qui fait toujours du tort dans la vie. Tout individu ou toute minorité peu nombreuse ou peu influente, qui a la témérité de négliger les décisions du « caucus », est sûre d'être chassée

du parti sans espoir d'être acceptée de nouveau, si son offense est souvent répétée ou si elle est commise une fois à propos d'un vote important. Or, tout le monde sait qu'en politique on ne peut rien faire en se séparant des autres. Le seul privilège qu'obtiennent ces récalcitrants, c'est le privilège de la dissidence ; et ils perdent pour toujours le privilège de la confiance et de la coopération. Ils ont opté pour l'impuissance d'une faction.

Quelque fâcheuse que soit la nécessité qui a créé les pouvoirs du « caucus », cette nécessité existe et on ne peut pas la négliger. Il semble qu'il faudrait inventer un élément de cohésion énergique pour lutter contre les forces fatales de tant d'éléments qui sont de nature à désagréger nos partis. On peut se demander si, dans une autre nation, habituée depuis si peu de temps à la politique, les partis auraient pu résister longtemps aux forces centrifuges du système des Comités sans autre force d'attraction que celle du «caucus» pour les maintenir groupés. Ce qui m'étonne, c'est que, malgré la séparation forcée et peu naturelle de la législation et de l'administration, et quoique la législation ait renoncé à surveiller et à préparer d'une manière intelligente la politique, nous n'ayons pas le fléau de ces nombreuses factions qui mettent le désordre dans la politique de la France. Il est heureux, mais il est peu naturel que nous n'ayons eu et que nous n'ayons

encore que deux partis politiques qui aient une importance nationale et une puissance réelle. Leurs noms sont là pour montrer le fait, mais ils n'en expliquent pas la cause.

Un homme intelligent qui a étudié notre politique (1), a déclaré qu'il y a aux Etats-Unis « une classe, composée de milliers d'hommes et de centaines de mille hommes, qui croient qu'on peut jouir des fruits d'un bon gouvernement sans rien faire pour les avoir. » Tous ceux qui ont vu autre chose que les apparences extérieures de notre politique, sont obligés d'admettre la vérité de cette observation. En expliquant cette observation, on énumère toutes les critiques sérieuses qui peuvent être adressées au Gouvernement Congressionnel.L'opinion publique ne peut que difficilement exprimer ses jugements, et elle agit par des moyens très lents. Rien n'est direct et simple dans ce système. L'autorité est subdivisée et distribuée d'une manière confuse et la responsabilité ne se trouve que dans des coins écartés. En somme, il n'est pas facile de trouver le moyen de travailler pour avoir un bon gouvernement. On peut très bien excuser la généralité des citoyens qui croient que le gouvernement est une chose de hasard, sur laquelle son vote et son influence auront fort peu d'effet.

(1) M. Dale, de Birmingham.

Comment le choix d'un représentant au Congrès peut-il avoir une influence sur la politique du pays dans les questions qui l'intéressent le plus, si l'homme, pour qui il va voter, n'entre pas dans le Comité permanent qui est chargé de ces questions? Qu'importe le Président qui sera élu? Le Président a-t-il beaucoup d'autorité en fait de politique active? Il semble presque impossible d'être certain que le bulletin que l'électeur mettra dans l'urne aura une influence même infinitésimale sur la marche essentielle de l'administration? Il y a tant de cuisiniers occupés à mêler leurs ingrédients dans le potage national, qu'il semble inutile de ne changer qu'un cuisinier à la fois.

On a fait assez longtemps usage du charme de notre idéal Constitutionnel pour permettre à des hommes réfléchis,qui ne croient pas à la sorcellerie politique, de juger cè qu'il a accompli et ce qu'il peut encore accomplir, sans le soumettre à de nouvelles épreuves. On n'honore pas la Constitution en lui adressant un culte aveugle. A mesure que nous deviendrons plus clairvoyants, comme nation, sur ses défauts, et que nous appliquerons plus promptement, avec le courage énergique de la conviction, tous les expédients complètement éprouvés et bien étudiés qui sont reconnus nécessaires pour faire,chez nous,du gouvernement du peuple un gouvernement droit,dans lequel la méthode soit simple,

le pouvoir unique et illimité, et la responsabilité nette, nous nous rapprocherons davantage du bon sens et du génie pratique des grands et honorables hommes d'Etat de 1787. Et la critique intrépide de ce système est le premier pas que nous ayons à faire pour nous affranchir de la timidité et du faux orgueil qui nous ont conduits à vouloir prospérer malgré les défauts de notre système national, plutôt que d'avoir l'air d'en nier la perfection. Quand nous en aurons examiné toutes les parties sans idées préconçues, et étudié toutes les fonctions à la lumière du sens commun pratique, nous aurons acquis à nouveau le droit de nous vanter de notre sagacité politique ; il ne nous restera plus qu'à agir avec intelligence d'après ce que nos yeux auront vu, pour prouver le bien-fondé de nos prétentions au génie politique.

FIN

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

A

Aberdeen, Lord, et la réforme du service civil, 306.
Accusation (mise en) 296 et s.
Adams, John, sur la balance des pouvoirs dans la constitution, 17, 18; influence d'Adams comme président, 48; prétend que la constitution est originale, 63, 268.
Adams, Samuel, 228.
Administration; talents requis pour l'administration; non encouragés aux E.-U., 218, 219; questions d'administration, maintenant prédominantes, 221; séparée de la législation aux E.-U., 270, 272; préparation nécessaire pour l'administration, 274, 276; comparée à la législation, 294, 295; pas moins importante que la législation, 319; doit être discutée, 324; tendance à élargir la sphère de l'administration nationale, 339.
" Adresse " des premiers présidents au Sénat, 259.
Alabama claims, au Sénat, 59.
Amendements constitutionnels, difficulté de faire adopter des amendements, 261, 262; extra-constitutionnels, 263.
Américain (système) de tarifs protecteurs, 183.
Anglaise, constitution, ressemblance entre cette constitution et celle des E.-U, 12, 328 et s.; son caractère lorsque la constitution des E.-U. fut faite, 328 et s.
Année financière britannique, 160; financière fédérale, 164.
Apurement des comptes publics en Angleterre, 159, aux E.-U., 192 et s.
Argent, bill de Bland sur l'argent, 202.
Appropriations de crédits, bills " general ", 165; anciennes méthodes pour les appropriations, 166; parcimonie du Congrès au sujet des appropriations, 167; bills soumis à la Chambre à n'importe quel moment, 169; bills discutés spécialement, 88, 170, 199 et s.; bills au Sénat, 171 et s.
Appropriations, discussion sur les appropriations, 88, 170, 199 et s.; " mandarins au bouton blanc " du comité des appropriations, 121, 122; comité des appropriations examine les estimates, 165; " permanentes ", 169; comité des appropriations ne

contrôle que les crédits annuels, 169; semi-annuels, 176; rapports entre les comités des appropriations et les fonctionnaires du gouvernement, 177 et s.; rapports du comité des appropriations considérés avant ceux du comité des voies et moyens, 190-199.

B

Bagehot, Walter, sur la réalité vivante et la description écrite de la constitution britannique, 14 ; description du parlement par Bagehot, appliquée au Congrès, 52 ; sur le temps nécessaire aux opinions pour se former, 144 ; sur l'opinion publique, 203 ; sur la Chambre des Lords, 239 ; sur le système bicaméral, 240 ; sur la nature technique de l'interprétation constitutionnelle aux E.-U., 262; sur les questions posées à la Chambre des Communes, 322 ; sur l'influence de George III sur la constitution des E.-U., 331 ; sur la multiplicité des autorités dans la constitution américaine, 331, 332.

Balance entre les pouvoirs de l'Etat et ceux du gouvernement fédéral (voir fédéral, gouvernement) ; entre le pouvoir judiciaire et les autres branches du gouvernement fédéral, 40 et s.; entre les législatures des Etats et le Sénat, 45 ; entre les pouvoirs du peuple et ceux de ses représentants, 47 ; des électeurs présidentiels contre le peuple, 47, 48; entre l'Exécutif et le Congrès, 48 ; entre le Sénat et la Chambre des représentants, réelle, 243.

Balance de la constitution, idéale, 60 ; état présent de balance, 51 ; en désaccord avec la tendance inévitable à donner une importance de plus en plus grande au corps des représentants, 338.

Banque des E.-U., 27 ;

Bicaméral, système, utilité du — bicaméral, 239 et s.

Bill des Droits, et constitution des E.-U., 12.

Bills, introduits le lundi, 74 ; moment où ils sont introduits à la Chambre, 76 ; tous envoyés à une commission, 76 ; doute au sujet de l'envoi aux commissions de certains bills, 77 ; destin des bills envoyés aux commissions, 78 ; adoptés après suspension des règlements, 123 ; des membres privés à la Chambre des communes, 133.

Bismarck, comte, représente le gouvernement en Allemagne, 67, 227.

Britannique, gouvernement, par les partis, 129 et s.

Buckle, sur l'utilité de la législation, 316.

Budget, contrôlé, non préparé, par la Chambre des communes, 152 ; préparé et soumis par le chancelier de l'échiquier anglais, 155-157 ; préparé et contrôlé par le Congrès, 163, 199.

Burke, Edmond, 227 ; sur la valeur de la Chambre des Communes, 246.

C

Cabinet, discordes dans le premier, 6 ; changement de ca-

ractère du cabinet, 53 et s.; égalité exécutive réelle du cabinet, avec le président, 54, 277; pouvoir décroissant du cabinet dans le contrôle de la politique, 54, 281, 287; position parlementaire du cabinet en Angleterre, 105; cabinet britannique, comité unique permanent, 129; irresponsable aux E.-U. en matière de finances, 180; partie intégrante de l'Exécutif, 277; limites à l'indépendance du cabinet, 278; rapports entre le cabinet et le président, 278; fonctionnaires ministériels plutôt que politiques aux E.-U., 280 et s., 312; devoirs du cabinet, surveillé par les comités permanents, 281; est tenu en lisière par le Congrès, 281, 286; durée fixe du cabinet, 281, 284; représente qui? 285; rapports du cabinet avec les partis, 289; se soustrait facilement aux ordres et aux questions du Congrès, 291; responsabilité peu nette du cabinet, 302; histoire de la responsabilité du cabinet britannique, 308 et s.; situation du cabinet dans le système congressionnel, 312.

Calhoun, J.-C., 99, 238.

Canning, George, 228.

Caucus, échec du caucus congressionnel pour désigner les candidats, 267; caucus législatif, maintient la discipline dans les partis du Congrès, 349; invention du caucus par les Démocrates, 350; caractère secret et irresponsabilité du caucus législatif, 351; méthode et limites du caucus législatif, 352; nécessité du caucus législatif, 353.

Centralisation, tendance présente vers la centralisation, dans le gouvernement fédéral et au Congrès, 61, 338; questions qui semblent rendre nécessaire la centralisation, 61 et 62.

Chairman (président) des comités permanents, gouvernement par les présidents, 113; sont les anciens du congrès, 113; rapports des comités entre eux, 114; limites de l'autorité de chacun des présidents, 224;

Chatham, comte de, 227, 278.

Chambre des Lords, Bagehot sur la, 230.

Chambre des Représentants, des Communes, voir "Représentants" et "Communes".

Chefs, absence de chefs jouissant d'une grande autorité au Congrès, 67, 102, 224, 232, 334; absence de chef aux E.-U., 204; suscités par les luttes constitutionnelles avant la guerre, 218 et s.; pour et contre l'esclavage, 220; point de fonctions pour les chefs de partis politiques aux E.-U., 223; préparation nécessaire pour les chefs, 274; autorité des chefs de partis en Angleterre, 344.

Civils, Act des droits, 39, n.

Civils (réforme des services), et usurpation du Sénat, 56, 277 et s.; empêchée par les institutions des E.-U., 299, 306; son histoire dans la Grande-Bretagne, 306 et s.; son histoire aux E.-U., 310; conditions qui précèdent la réforme, 312.

Clay, Henry, 99, 238, 272.

Clôture, dans les chambres françaises, 139.

Cobden, Richard, 216.

Collèges électoraux, difficultés des collèges pour contrôler le Congrès, 204-207.

Commerce, pouvoir fédéral sur le commerce, 36; contrôle antérieur des crédits pour les

travaux publics par le comité du commerce, 183.
Commission législative proposée par J. S. Mill, 127, 143, 209; la plus efficace, 209.
Comité "exécutif" pour la Chambre des représentants, 126.
Commission d'enquête, 76.
Comités permanents, gouvernement par ces comités, 64 ; chairmen des comités, chefs de la Chambre, 69 ; chairmen des comités ne se consultent pas et ne coopèrent pas, 69 ; pour chaque loi, 69; servis par les réglements de la Chambre, 75, 80 ; nombre et utilité de ces comités, 76 ; examinant tous les bills, 76 ; juridiction générale des comités, 77 ; ne peuvent pas repousser les bills, 78 ; négligence des comités à faire leurs rapports, 78 ; direction complète de la législation par les comités, 79, 88 ; rapports des comités sommairement examinés par la Chambre, 80 ; quatre sont favorisés d'une manière spéciale, 81 ; moyenne du temps donné à chacun des comités pour faire ses rapports, 82 ; appel des rapports, 82 ; expédition rapide des affaires par les comités, 84 et s. ; contrôle des débats par les comités, 84 et s.; discussion devant les comités, 91-95 ; division des pouvoirs entre les comités, 102 ; les deux partis représentés dans les comités, 110 ; nommés à la Chambre par le Speaker (président), 114 ; histoire des règlements sur la nomination des comités, 115; aidés par le Speaker (président), 119 ; magistrats romains et les comités, 120 ; "petites législatures" composées de toutes sortes d'hommes, 125 ; comparés à l'unique comité permanent du Parlemen britannique, 129 ; de la Chambre des Communes, 134 ; qui contrôlent les recettes nationales, 151 ; qui créent des dépenses pour le trésor, 184 ; pour les dépenses, 192-194 ; multipliés par le Congrès, 192, n. ; comment ils sont accessibles aux politiciens de couloirs (lobbyists), 207 ; choix des comités au Sénat, 232, n. ; surveillance des départements par les comités, 251, 282, 292 ; peuvent commander, mais non surveiller l'exécution de leurs commandements, 292 ; sont une partie du mécanisme du Congrès, 301 ; caucus législatif et comités, 353.
Communes, chambre des, représentée par les ministres de la couronne, 67, 267 ; caractère des débats à cette Chambre, 105 ; place et fonctions du cabinet dans la Chambre, 129 et s. ; bills des membres privés dans la Chambre, 133 ; comités de la Chambre, 134 ; fonctions et caractère du Speaker (président) à la Chambre, 135 ; en session, 135 ; comparée à la Chambre française, 136, 141 ; contrôle, mais ne propose pas les mesures financières, 152 ; opposition de la Chambre à la réforme des services civils, 310 ; interroge les ministres, 322.
Comptes, publics, britanniques comment apurés, 159 ; comment tenus, 160 ; français publics, comment tenus, 160 ; fédéraux, comment apurés, 192-196 ; comment tenus autrefois, 195.
Conférence, comités de, sur les bills des affectations de crédits, 173, 301.

Congrès, centre et source de pouvoir, 16 ; gaucherie du congrès au début, 26, 51 ; rendu prédominant et tout-puissant par la doctrine des " pouvoirs implicites ", 28 ; tenu en échec par le pouvoir judiciaire, 40 41 ; puissance du congrès sur les cours fédérales, 45; tenu en échec par le président, 48 ; s'arroge vite le droit de contrôle, 51 ; augmentation du pouvoir du congrès, créée par sa bonne organisation, 54 ; puissance suprême du Sénat dans les contestations avec l'Exécutif, 55 et s.; but essentiel des études constitutionnelles, 65 ; organisation complexe du congrès, 66 ; sans chefs jouissant de quelque autorité, 67, 102,225, 232, 342 ; embarras d'un nouveau membre au congrès, 70 et s. ; retards de chaque nouveau congrès pour se mettre au travail, 82 ; caractère peu intéressant des débats au congrès,105; moyens de contrôler les finances au congrès, 159; surveillance des dépenses par le congrès, 191, 193 ; difficultés qu'ont les collèges électoraux à contrôler le congrès, 205, 206 ; causes de défiance à l'égard du congrès, 205 et s. ; politique de couloir au congrès, 207 ; échec du caucus au congrès en vue de choisir un candidat à la présidence, 207 ; ne forme pas des administrateurs, 271 ; le congrès et l'Exécutif sont quelquefois de partis différents, 287 ; moyens défectueux employés par le congrès pour contrôler l'Exécutif, 290 et s., 323 ; absence de coopération entre l'Exécutif et le congrès, 298 ; exigence du congrès à l'égard des départements, 299 ; diligence du congrès en matière de législation, 315, 318 ; nécessité de juger et d'interroger l'administration au congrès, 322 et s. ; le congrès doit renseigner davantage le pays, 323 ; recherche de nouveaux sujets de législation, 324 ; liberté d'action possible au congrès, 325 ; inférieur à la presse comme critique, 327, 341 ; difficulté de faire respecter son autorité, 334 et s.; le congrès et le parlement qui est venu après la Restauration en Angleterre, 335 insuffisamment renseigné, 338, tendance à la concentration des pouvoirs fédéraux dans les mains du congrès, 338 ; irresponsabilité du congrès, 341 ; entente et stabilité des majorités au congrès, 346 et s. ; partis du congrès disciplinés par le caucus, 349.

Conkling, Roscoe, démission de, au Sénat, 256.

Constitution, la, ses fortunes diverses, 5 ; difficultés qui accompagnèrent l'adoption de la constitution, 6 ; on se conformait en apparence à la constitution autrefois, 7 ; attitude actuelle de la critique à l'égard de la constitution, 9 ; change en substance mais sa forme persiste, 11 ; formation de la constitution, 12 ; structure élémentaire de la constitution, 12; dans la pratique et dans les livres, 14, 15 ; " théorie littéraire" de la constitution, 16 ; " pouvoirs implicites ", 27 et s.; centre de toutes les premières luttes politiques, 214 et s.; questions d'interprétation de la constitution pas urgentes maintenant, 221 ; amendée dans la pratique mais non pas constitutionnellement, 262 ; a pris pour

modèle la constitution anglaise, 328 et s ; Bagehot sur la multiplicité des autorités créées par la constitution, 331 ; les formes de la constitution empêchent le congrès de rendre son pouvoir facile à exercer et honnête, 333;
Consultation, entre le président et le Sénat, pas réelle, 252 et s. ; moyens de consultation entre le président et le Sénat, 253.
Contingent Fund du département du Trésor, usage frauduleux de ce fonds, 194.
Convention constitutionnelle de 1787, 288, 305, 328, 329.
Convention nationale désignant un candidat ; fonctions réelles de la convention, 264 et s.; représentation des minorités dans la composition de la convention, 265 ; conditions pour le choix d'un candidat par une convention, 270 ; ne le choisit pas dans le congrès, 271.
Cooley, le juge, sur la balance des pouvoirs entre le gouvernement des Etats et le gouvernement fédéral, 22 ; obstacles aux empiètements du gouvernement fédéral, 37 ; originalité de la constitution, 63 ; vues de Cooley sur la constitution sont incomplètes, 64.
Couloir, politique de, au congrès, 206.
"Courtoisie" du Sénat, 257.
Crédits, V. Appropriations. Subsides
Critique, nécessité d'une nouvelle critique pour les méthodes constitutionnelles, 60 et s. ; anciennes méthodes de critique constitutionnelle, 63 ; le congrès est le point central visé par la critique constitutionnelle, 65 ; de la législation par le Sénat, 238.
Cromwell, Olivier, 226.
Cushman, Samuel, 100.

D

Dale, sur l'indifférence de l'opinion publique aux E.-U., 354.
Danemark, traité avec le, au sujet de Saint-Thomas au Sénat, 58.
Débats. Temps pour les débats et conditions des débats à la Chambre, 81 et s. ; importance des débats, 87 ; sur les voies et moyens et sur les appropriations, 88 ; la Chambre n'a pas l'instinct des débats, 89 ; relégués dans les comités permanents, 91 ; dans les réunions des comités permanents, 91 ; valeur des débats dans les réunions des comités, 92 ; sortes de débats nécessaires, 95 ; limites physiques des débats à la Chambre, 96 et s. ; dans les premières chambres, 99 ; caractère peu intéressant et peu instructif des débats au congrès, 105, 112, 200, 320; parlementaires dirigés par le ministère, 105 ; nécessité des débats sous un cabinet responsable, 131 ; dans les Chambres françaises, 136 et s. ; sur les bills pour les appropriations 165, 199 ; sur toutes les questions financières au congrès, 199 ; au Sénat, 229 et s. ; au congrès, vont au hasard, 320 ; principale utilité des débats dans les assemblées représentatives, 320 et s. ; sur l'administration, ils ne sauraient être trop nombreux au congrès, 225.
Déficit, bills de, 175.
Démocratie, limitée aux E.-U., par le Sénat, 244.
Départements, communications des, avec les comités des appropriations au sujet des estimates, 176, 180 ; méthode actuelle de

tenue des livres dans les départements, 179 ; chefs des départements font des démarches auprès des comités des appropriations, 179 ; part du Sénat dans le contrôle des départements, 250 ; et le congrès, moyens défectueux de coopération entre départements, 290 ; rapports démoralisants des départements avec le congrès, 298 ; exigences du congrès à l'égard des départements, 299 ; exposés aux soupçons parce qu'ils ne font rien ouvertement, 321.

Dépenses, questions de, séparées des questions de recettes, 190 ; surveillance des dépenses par le congrès, 191-196.

Désignations des candidats à la présidence par les Conventions, caractère des désignations, 265.

Direction, direction, conditions de la politique aux E.-U., 224 et s. ; 345 ; caractère de la direction législative, 225 et s. ; manque de direction au Sénat, 231 ; récompense de la direction, 233 ; manque de direction aux E.-U., fait des partis une agglomération, 346.

Durée des fonctions, loi sur la, 56, 297.

E

Eaton, D. B., réforme des services civils en Angleterre, 303.

Echiquier, chancelier de l', préparation et proposition aux communes du budget par le chancelier, 155, 156 ; représenté par le comité des voies et moyens à la Chambre, 187 ; politique financière du chancelier comparée à la politique du comité des voies et moyens, 188-191.

Education, secours fédéraux accordés à l', 35.

Electeurs, présidentiels, comparés au peuple, 47 ; sont les agents des conventions qui désignent le candidat, 264, 270 ; histoire de l'action des électeurs, 266.

Election. Sénat protégé par son mode d'élection, 244 ; du président, mode réel de l'élection, 263 et s. ; mode de l'élection du président, dans la pratique, par les conventions qui désignent le candidat, 264.

Ellsworth, Olivier, sur le droit de veto, 60 ;

Embargo, l', 26.

Esclavage, caractère de la lutte au sujet de l', 218-220.

Estimates, à la Chambre des communes, 152 ; préparation des estimates fédéraux, 164 ; fédéraux vont au comité des appropriations, 165 ; communications et conférences entre les comités des appropriations et les départements au sujet des estimates, 176-180 ; état détaillé des estimates récents, 179.

Etats, désavantages des impôts directs pour les, 148.

Etrangères, rapports avec les nations, principale préoccupation du gouvernement fédéral pendant le premier quart du siècle, 51 ; part du Sénat dans ces rapports, 55 et s., 251 et s. ; pas de consultation réelle entre le président et le Sénat au sujet des rapports avec les nations, 252 ; comité du Sénat pour ces rapports, 253.

Excédents, 195, 196.

Exécutif, 261-314 ; rapports de l'Exécutif avec le Sénat, 250 et s. ; réellement choisi par un

corps de représentants, 263; l'Exécutif et le service législatif séparés aux E.-U., 271-273; le président n'est pas tout l'Exécutif, 276; éléments constituant l'Exécutif aux E.-U., 277; fonctions confiées aux secrétaires, 280; l'Exécutif et le congrès, différence de parti entre l'Exécutif, et le Congrès, 287; Roger Sherman sur le caractère réel de l'Exécutif, 288; moyens défectueux de coopération entre l'Exécutif, et le congrès, 290 et s.; responsabilité de l'Exécutif et réforme des services civils, 306 et s.; soupçonné parce qu'on ne le voit pas bien à travers le congrès, 321; rendu perplexe par une critique à moitié renseignée, 327.

F

Fédéral, gouvernement, au début faiblesse et timidité du gouvernement, 23; acquiert peu à peu de la confiance en lui-même et du pouvoir, 24; premières questions qui attirèrent l'attention du gouvernement, 25; mis à la porte de tout le monde, 31; surveillance des élections par le gouvernement, 33; avantages des impôts indirects pour le gouvernement, 148; nécessité d'avoir deux Chambres dans le gouvernement, 242; peut être paralysé en cas de besoin urgent, 303; sphère du gouvernement s'étendant rapidement, 339; faiblesse de notre gouvernement fédéral actuel, 340.

Fédéral, gouvernement, et gouvernement des Etats, balance des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et le gouvernement des États, 18; but de cette balance, 18; conditions primitives de la balance des pouvoirs entre gouvernements, 19; Hamilton sur la balance des pouvoirs entre gouvernements, 21; actuellement cette balance de pouvoirs est inefficace, 22; balance détruite par la doctrine des "pouvoirs implicites", 28; balance entre gouvernements, dépend des Cours de justice fédérales, 29; balance entre gouvernements, tort que lui ont fait les travaux publics, 34; et le pouvoir fédéral sur le commerce, 36; balance entre gouvernements représentée enfin dans la " reconstruction ", 39.

Federalist, the, cité, 19, 21.

Ferry, M. Jules, 267.

Fillmore, le président, 279.

Finances, les, pratiques gouvernementales peu exactes au sujet des finances, 144, 145; caractère relativement libre des finances américaines, 149; nécessité d'une responsabilité dans la direction des finances, 150; caractère changeant des finances fédérales, 150; nombre des comités qui contrôlent les finances au congrès, 151; administration des finances en Angleterre, 152-162; administration des finances aux E.-U., 162 et s., 300; comité des finances au Sénat, 186; idées vagues de l'opinion publique au sujet de l'action du congrès sur les finances, 301.

Finances, fonctionnaires du département des, ont accès à la Chambre des communes en Angleterre, 164; n'ont pas de rapports avec le Congrès aux E.-U., 162; sont de simples témoins aux E.-U., 180; ne

sont pas responsables pour les estimates aux E.-U., 180 ; système des E.-U. comparé au système anglais, 196 ; incohérence du système des E.-U, 198 ; caractère changeant de la politique financière du congrès, 198 ; place importante de la législation financière dans les affaires du congrès, 199 ; contrôle des questions de finances par les comités au Sénat, 231, n.
Fish, le secrétaire, et traité avec le Danemark, 58.
Fonctions, politiques et non politiques, 312.
Française, Assemblée, organisation de l'assemblée, 136 ; partis dans l'assemblée, 137 ; procédure de l'assemblée, 138 et s. ; comparée à la Chambre des représentants et des communes, 138-143.
Française, Révolution, 25, 50.
France, comptes publics, comment tenus en France, 160; ministère, comment choisi en France, 264.
Frappe des monnaies, loi de 1875, sur, 202.
Froude, J.-A., sur les orateurs politiques, 234.

G

Gallatin, Albert, 198.
George III, 204, 329.
Gladstone, William, E., 67 ; sur les impôts directs et indirects, 148, 228, 345.
Gouvernement, par les chairmen (présidents), des comités permanents, 113 ; par les comités permanents, comparé à celui d'un ministère responsable, 128 et s. ; conditions d'un gouvernement de parti parfait, 287 ; par la « déclamation » 340.
Grant, le président, et traité avec le Danemark, 58 ; choisit et propose Smythe, 255.
Green J.-B., sur le parlement et l'opinion publique du temps de George III, 205; sur les moyens termes et les difficultés du parlement qui fut élu après la Restauration en Angleterre, 335.
Grévy, le président, 267.
Guerre, changements produits par la guerre civile dans les méthodes constitutionnelles, et dans la critique constitutionnelle, 10 et s. ; la guerre civile, lutte entre l'idée de nationalité et les principes sécessionistes, 38 ; ouvrit une nouvelle période de la vie publique aux E.-U., 213.
Guillaume le Silencieux, 227.
Guillaume III, 335, 336.

H

Hamilton, Alex., sur la balance des pouvoirs entre les Etats et le gouvernement national, 21 ; influence d'Hamilton sur la politique du gouvernement dans ses débuts, 26 ; se fait le défenseur des droits protecteurs, 27 ; énonce la doctrine des « pouvoirs implicites », 27, 198, 279, 328.
Hampden, John, 227.
Henry, Patrick, 228.
Hoar, J. F., le sénateur, sur le temps donné aux comités pour faire leurs rapports, 81 ; sur la suspension des règlements à la Chambre, 123.

I

Impeachment, V. Accusation (Mise en).
Implicites, « pouvoirs implicites », énoncés par Hamilton, 27 ; empêchèrent la Banque nationale de tomber, 27 ; Mc. Culloch v. Maryland, 28, sont un puissant principe de progrès constitutionnel, 28 ; effet des — implicites sur la situation des Etats, 28 ; résultats pratiques de la doctrine des — implicites, 31 et s.

J

Jackson, le président, 182, 222 ; pourquoi président, 272, 279, 286.
Jacques II, 335.
Jefferson, Thomas, est à la tête de son parti comme président, 49, 222.
Johnson, le président, lutte de, avec le Sénat, 56.
Judiciaire, pouvoir, contrôle l'Exécutif, 40 ; contrôle le congrès, 40 ; changement de parti dans le pouvoir judiciaire, 44 ; pouvoir du congrès sur le pouvoir judiciaire, 45.

K

Kentucky, protestation de, contre les lois sur les étrangers et sur les séditions, 26.

L

« Légal, cours », décision sur, 39, n., 45.
Législation, caractère de, déterminé par les privilèges des comités et la nécessité de faire vite, 80 ; a le caractère d'un compromis au congrès, 110 ; conglomérée et hétérogène, 125, 348 ; part du président dans la législation en vertu de son droit de veto, 280, 286 ; comparée à l'administration, 294 ; Buckle sur la valeur actuelle de la législation, 316 ; engendre la législation, 318 ; pas plus importante que l'administration, 319 ; fonction générale de législation, 323 ; tend à prendre un caractère plus large, 339.
Législatives, fonctions, séparées des fonctions « exécutives » aux E.-U., 271-273.
« Lettre » du secrétaire du Trésor au Congrès, 164, 169.
Lincoln, le président, 279, 304, n.
Littéraire, « théorie littéraire » de la constitution, 17, 289, 305 ; gênée par le progrès de la puissance fédérale, 36.
Lodge, H. C., cité au sujet d'Hamilton, 27.
« Log-rolling », 185.
Lords, chambre des, Bagehot sur, 240.
Louisiane, achat de, 26, 50.
Lowell, J.-B., sur le « gouvernement par la déclamation », 340.

M

Macaulay, critique de la direction législative par, 226.
Machiavel, sur la responsabilité des ministres, 295.
Maclay, William, esquisse du premier sénat par, cité, 30, n.
Madison, le président, 182 ; refuse d'aller au Sénat, 254, n.

Magistrature, loi de 1789 sur, 46.
Magna carta et la constitution des E.-U., 12.
Master, J.-B., cité, 24.
Matin, "heures du matin" "morninghours", 82.
Membre, le nouveau, son embarras à la Chambre, 70 et s.
Membres du Sénat viennent souvent de la Chambre, 230 ; renouvelés partiellement tous les deux ans, 248.
Mill, J.-S., "commission législative" proposée par, 127, 143, 209.
Ministère, les débats parlementaires tournent autour du ministère en Angleterre, 105 ; décousus, au Congrès, 111 ; position particulière du ministère en Angleterre, 105, 263 ; le ministère britannique est un comité permanent et unique du parlement, 129 ; le ministère britannique, comparé au ministère français, 137, 142 ; histoire de la responsabilité parlementaire du ministère britannique, 307-310.
Monroë, le président Monroë, 181, 272.

N

Nation, la, (journal) sur le système financier des E.-U., 209 ; sur la situation du cabinet, 289.
Nationale, progrès du sentiment de la souveraineté nationale, 37 ; sentiment de la souveraineté nationale rend la guerre et ses résultats inévitables, 38.
Newcastle, duc de, 307.
Nominations, le Sénat et les nominations, 255 ; intérêt que prend le peuple à l'action du Sénat sur les nominations, 257 ; caractère virtuel de la désignation (nomination) des Présidents par les Conventions, 266 ; pouvoir du Speaker (président) de la Chambre pour les nominations, 119 ; histoire du pouvoir du Speaker pour les nominations, 115 ; usage que le Speaker fait de ce pouvoir dans l'intérêt de son parti, 119.
North, lord, 308, 329.
Northcote, sir Stafford, 344.

O

Orateurs, caractère des orateurs de notre race qui ont été des administrateurs, 227 et s. ; sont les chefs naturels d'un peuple libre, 228 ; Froude sur les orateurs politiques, 234 ; orateurs politiques, sans autorité ni responsabilité aux E.-U., 341 et s. ; importance politique des orateurs en Angleterre, 344-347.
Otis, James, 228.

P

Parti, gouvernement de parti, nécessité pratique du parti, 106 et s. ; organisation des partis, en dehors du Congrès 109, au Congrès 109 ; choix du Speaker par un parti, 118 ; gouvernement de parti perfectionné dans le système britannique, 129 et s. ; diversité de parti entre l'Exécutif et le Congrès, 287 ; conditions du gouvernement de parti, 287 ; rapports du président et du cabinet au point de vue du parti, 289 ; insignifiance du cabinet, 289 ; chefs de parti en Angleterre, leur importance et leur position, 345.
Partis, vaguement responsables de

la législation aux E.-U.,106-112 ; les deux partis représentés dans les comités permanents, 110 ; absence d'organisation responsable aux E.-U. pour les partis, 204 ; partis sans chefs, conglomérés aux E.-U., 346 ; discipline des partis au Congrès 347 ; groupement maintenu par le caucus, au congrès, 349.
Parton, au sujet d'un parlement national, 270.
Peel, Sir Robert, 228, sur les questions posées au premier ministre à la Chambre des communes, 322.
Pensions, loi sur les pensions au 48e Congrès, 89-91.
"Permanents, crédits", 168
Périodes de progrès national politique avant la guerre civile, 218, depuis, 221.
Pitt, Wil. 228 ; élu pour diriger la Chambre des Communes, 268.
Politique, discrétion, du président et du Congrès, 41.
Pouvoir, dispersion du pouvoir au Congrès, 102, 224 ; irresponsable, 102, 336 ; n'a pas à rendre compte, 303.
Premier ministre, manière de choisir un premier ministre en Angleterre et en France, 268 ; et président, comparaison entre eux, 269 ; questions posées en Angleterre au —, 322.
Prérogatives du comité sur l'imprimerie, 81.
Présidence, tendances à porter les gouverneurs d'Etat à la présidence, 272.
Président, le président et la Cour suprême, rapports entre eux, 41 ; indépendance et influence du président, 48 ; diminution du prestige des fonctions de président, 50 ; amoindri par le progrès du pouvoir du Congrès, 50 ; et le cabinet, division du travail entre eux, 53 ; droit de veto du président, 59, 280 ; et le Sénat, pas de consultation réelle entre eux, 252 et s. ; ordres irresponsables du Sénat au président, 258 ; comparaison des fonctions du président avec celle du Premier anglais, 271 ; conditions qui entourent le choix d'un président, par la convention, 271 ; caractère des fonctions habituelles du président, 273 ; n'est pas tout l'Exécutif, 277 ; rapports du président, avec le cabinet, 278 ; de Tocqueville sur la position du président, 286 n ; rapports du président avec les partis, 289 ; insignifiant au point de vue du parti, 289 ; et le congrès, moyens de coopération défectueux entre eux, 250.
Président de la Chambre française des députés, fonctions et pouvoirs du président, 138.
Présidents, caractère et influence des présidents au début, 48 ; caractère des présidents, baisse avec la cristallisation du système électoral, 49 ; comment se fait en réalité l'élection des présidents, 263 et s.
Presse, la, influence politique de la presse aux E.-U., 327, 341, 343 ; en Angleterre, subordonnée aux chefs politique, 344.
Private, "private bill day" (jour des bills privés) 82.
Protectrice, politique, du comité des voies et moyens, 189-191.
Publique, opinion publique, non instruite par les débats du Congrès, 112 ; difficultés de l'opinion publique, pour comprendre et contrôler le Congrès, 202-206 ; n'a pas de chefs aux E.-U., 203 ; se défie du Congrès, 206 ; idées vagues au sujet de

la politique du Congrès, 300 ; l'assemblée des représentants a le devoir important d'instruire l'opinion publique, 319 et s. ; est informée par une chambre curieuse, 321 ; chefs de l'opinion publique, en Angleterre, 344 ; paralysée aux E.-U., 354.
Publique, vie, conditions de la vie publique aux E.-U., 213 et s. ; en Angleterre, 233 ; la direction attrayante dans la vie publique, 233.
Pulteney, 307.

Q

Question préalable, 86, 100 ; au Sénat, 230, n., 237.

R

Randolph, John, 99 ; entrevue de Randolph avec les fonctionnaires du trésor, 178.
Rapports, des comités permanents, temps donné pour les rapports, 81 ; ne sont défendus par aucun parti, 106 ; complètement examinés dans les premiers congrès, 117 ; privilège des rapports du comité des appropriations, 169 ; privilège extraordinaire des rapports, des comités de la conférence, 174 ; annuels du trésor, soumis au comité des voies et moyens, 186 ; du Comité des appropriations préférés à ceux du Comité des voies et moyens, 190.
Recettes, contrôlées par le Comité des voies et moyens à la Chambre et par le Comité des finances au Sénat, 186 ; politique du Comité des voies et moyens et du chancelier de l'échiquier en Angleterre, 187-191 ; subordonnées aux subsides au Congrès, 190
"Reconstruction", réfléchissait les changements survenus dans la balance des pouvoirs entre l'Union et les États, 39.
"Record" (archives) congressionnel, discours non prononcés publiés dans le record, 110 ; peu lu, 105.
Réforme, bill de réforme de 1832 en Angleterre, 240.
Règlements de la Chambre, limitent l'activité individuelle des membres de la Chambre, 71 ; sont en faveur des privilèges des comités permanents, 75, 80, 105 ; leur complexité, 83 ; leur principe, 83 ; adoptés de nouveau tous les deux ans, 116 ; restreignent l'indépendance et le talent, 122 ; oligarchie du Comité des règlements de la Chambre, 123 ; suspension des règlements de la Chambre pour voter les bills, 123.
Reichstag, consentement du Reichstag nécessaire en Allemagne, 67.
Représentatives, assemblées, devoirs et moyens des — représentatives pour instruire l'opinion publique, 319 et s. ; suprématie des — représentatives dans tous les systèmes de gouvernement libre, 333.
Représentatif, gouvernement, gouvernement par plaidoiries, 227.
Représentants, Chambre des, 66-210. ; position du Speaker (président) dans cette Chambre, 114-120 ; dirigée par les chairmen (présidents) des comités permanents, 69 ; multiplicité de ses chefs, 69 ; règlements de la Chambre restreignent l'activité individuelle, 71 ; introduction des bills, 73 ; bills à la Chambre introduits le lundi, 74 ; ce que devient un bill après avoir été

introduit, 76 ; ordre journalier des affaires à la Chambre, 80 ; Chambre pressée par le temps dans son travail, 81, 99 ; conditions des débats à la Chambre, 85 et s. ; l'instinct des débats fait défaut à la Chambre, 89 ; la meilleure discussion est impossible à la Chambre, 96 ; salle de la Chambre, 96 ; débats à la Chambre, autrefois, 99 ; comparée à l'Assemblée romaine, 120 ; concentration du pouvoir fédéral dans la Chambre, 122 ; suspension des règlements de la Chambre, pour faire passer les bills, 123 ; comparée à la Chambre des communes, 129 et s. ; aux Chambres anglaises et françaises, 134 ; caractère désagrégé de la Chambre, 229 ; "unité latente" de la Chambre avec le Sénat, 243.

Reprise, loi de reprise, en 1875, 202.

Responsabilité, des administrateurs, devant la Chambre des représentants pour incapacité, 294-297 ; des ministres, Machiavel sur les administrateurs, 295 ; éparpillement de responsabilité par le système constitutionnel fédéral, 302 ; "avec le pouvoir", 305 ; de l'Exécutif, et réforme des services civils, 306 et s. ; histoire de la responsabilité ministérielle en Angleterre, 307 et s.

Révolution anglaise de 1688, caractère du parlement qui lui succède, 335.

Révolution française, 25, 50.

Rivières et ports, comité, 181 ; prérogatives de ce Comité, 183 ; Comité des rivières et ports "log-rolling", 185.

Rockingham, Lord, 308.

Romaine, assemblée, et Chambre des représentants, 120.

Rosebery, Lord, sur le Sénat, 247.

S

Saint-Thomas, traité avec le Danemark au sujet de l'île de Saint-Thomas, 58.

Salle de la Chambre des représentants, 96 et s.

Sécession, caractère de la guerre de sécession, 217.

Sénat, le, 211-260 ; sur le caractère des luttes du Sénat, avec le président, 56 ; efforts du Sénat, pour contrôler les nominations, 56 ; usurpations du Sénat et réforme des services civils, 57; pouvoir semi-exécutif du Sénat à l'égard de la politique étrangère, 57 et s. ; le Sénat et le traité avec le Danemark, 57 ; et réclamations de l'Alabama, 59 ; discussions complètes et sérieuses au Sénat, 104 ; amendement des bills d'approprations au Sénat 171 ; appréciation ordinaire du Sénat, 211 ; caractère et composition du Sénat, 212 ; conditions de la vie publique qui impriment au Sénat son caractère, 213 et s. ; Chambre représentative de choix, 229 ; Sénat comparé à la Chambre, 230 ; organisé comme la Chambre, 231 ; choix des Comités au Sénat, 233 et s. ; caractère des débats au Sénat, 235 et s. ; égalité du Sénat avec la Chambre des représentants, 243 ; le Sénat et la Chambre des représentants, "unité latente" entre eux, 243 ; le Sénat n'est pas une Chambre de caste, 242 ; limite la démocratie dans la constitution, 243 ; digne et éloigné des passions populaires, 244 ;

frein réel pour la Chambre, 246 ; sujet à changer tous les deux ans pour une partie de ses membres, 248 ; méthodes "lentes" et sûres du Sénat, 250 ; part du Sénat dans le contrôle des départements exécutifs, 250 ; le Sénat et le président, aucune consultation réelle entre eux, 251 et s. ; le Sénat et le président, moyen de consultation entre eux, 252 ; et les nominations, 254 et s. ; "courtoisie" du Sénat, 257 ; ordres irresponsables du Sénat au président, 258.
Sherman, Roger, 288.
Smith, Robert, secrétaire du trésor, 179.
Smythe, proposé pour être nommé ministre à Saint Pétersbourg par le président Grant, 255.
Speaker (président) de la Chambre des représentants, nomme les chefs de la Chambre, 68 ; prérogatives du Speaker, 114-120 ; nomme les Comités permanent, 114 ; histoire du droit de nomination du Speaker, 115 ; droit de nomination du Speaker renouvelé avec les règlements, 116 ; désigné par un vote des partis, 118 ; caractère personnel du Speaker, 119 ; se sert de son pouvoir pour constituer et aider les Comités, 119 ; concentration de pouvoir dans les mains du Speaker, 122 ; fonctions et caractère du Speaker de la Chambre des communes, 135.
"Star route", procès de la, 195, n.
Subsides, comité des subsides dans la Chambre des communes, 152-154 ; caractère important du vote des subsides à la Chambre des communes, 154 ; comité des subsides à la Chambre des représentants, 170 ; question des subsides passe avant les questions de recettes au Congrès, 190.
Sumner, Chas, chairman du Comité des affaires étrangères au Sénat, 255.
Sumner, prof. W. G., sur la tâche du législateur, 318.
Sunderland, duc de, 337.
Surveillance des élections par le gouvernement fédéral, 33.
Suspension des règlements, bills votés grâce à la suspension des règlements à la Chambre, 123.
Suisse, constitution et système bicaméral, 240.

T

Tarif de 1833, caractère de la lutte au sujet de ce tarif, 216.
Taxes, peuple très sensible aux taxes, 146 ; impôts directs et indirects, 146 ; M. Gladstone sur les impôts directs et indirects, 149 ; directs par les Etats, indirects par le gouvernement fédéral, 148.
Télégraphiques, lignes, interprétation de la constitution par rapport à ces lignes, 36
Tocqueville, de, sur la position du président, 286, n.
Townshend, Chas., 226.
Travaux publics (internal improvements), effet moral des travaux publics sur la politique des Etats, 34-35 ; histoire de la politique des travaux publics, 181-183 ; sommes affectées aux travaux publics, 183 ; caractère de l'opposition aux travaux publics, 215.
Trésor, principaux fonctionnaires du trésor ont droit d'accès à la Chambre des communes, 161 ; "Lettre" du secrétaire du trésor, 164 ; rapports annuels

du trésor envoyés au Comité des voies et moyens, 186 ; caractère des rapports annuels du trésor, 187 ; devoirs du secrétaire du trésor, 283 ; caractère non politique des fonctions du secrétaire du trésor, 284.
"Tribune" de l'assemblée française, 141.
Turgot, M., sur le système bicaméral des E.-U., 239.

V

Van Buren, Martin, 279.
Veto, droit de, 59, 286.
Vice-président, le, 259.
Victoria, parlement de la reine, deux chambres du parlement de la reine, 242.
Virginie, protestation de la Virginie contre les lois sur les étrangers et sur les séditions, 26.
Voies et moyens, discussion sur les voies et moyens, 88 ; "Brahmines", du Comité des voies et moyens, 122 ; Chairmen (présidents) des voies et moyens, chanceliers de l'échiquier fédéraux, 149 ; préférence du Comité des voies et moyens, pour les impôts indirects, 149 ; Comité des voies et moyens à la Chambre des communes, 155-159 ; importance des votes du Comité des voies et moyens à la Chambre des communes, 157 ; le Comité des voies et moyens à la Chambre, contrôlait autrefois les appropriations, 177 ; caractère du Comité des voies et moyens, 186 ; politique du Comité des voies et moyens comparée à la politique du chancelier de l'échiquier anglais, 188-191 ; rapports sur les voies et moyens viennent après les rapports du comité des appropriations, 190-199.
"Voies et moyens, bills des voies et moyens", 164.

W

Walpole, sir Robert, 227, 307.
Washington, antagonisme dans le premier cabinet de Washington, 6 ; influence de l'Exécutif sous Washington, 48, 266, 272, 279.
Webster, Daniel, 99, 223, 238, 272, 279.
Windham, William, 226.

Imprimerie BUSSIÈRE. — Saint-Amand (Cher).

SAINT-AMAND, CHER. — IMPRIMERIE BUSSIÈRE